

ANALELE UNIVERSITĂȚII DE VEST DIN TIMIȘOARA

– *SERIA DREPT* –

ANNALS OF THE WEST UNIVERSITY OF TIMIȘOARA

– *LAW SERIES* –

**Nr. 1/2022**

*Revistă indexată în bazele de date internaționale HeinOnline,  
EbscoHost, CEEOL*

---

### COLEGIUL ȘTIINȚIFIC:

---

- Prof. univ. dr. Tristan AZZI, [Tristan.Azzi@univ-paris1.fr](mailto:Tristan.Azzi@univ-paris1.fr) – Universitatea Paris 1  
Panthéon-Sorbonne (Franța)
- Prof. univ. dr. Attila BADÓ, [attila@badoat.hu](mailto:attila@badoat.hu) – Universitatea din Szeged (Ungaria)
- Prof. univ. dr. emerit Jacques MALHERBE, [jacques.malherbe@uclouvain.be](mailto:jacques.malherbe@uclouvain.be) – Universitatea  
Catolică din Louvain (Belgia)
- Prof. univ. dr. Dušan NIKOLIĆ, [d.nikolic@pf.uns.ac.rs](mailto:d.nikolic@pf.uns.ac.rs) – Universitatea din Novi Sad (Serbia)
- Cercet.șt.dr. Johanna RINCEANU, [j.rinceanu@mpicc.de](mailto:j.rinceanu@mpicc.de) – Institutul Max Planck pentru Studii  
Criminalității, Siguranței și Dreptului, Freiburg (Germania)
- Prof. univ. dr. Elisabeth SÁNDOR-SZALAY, [sandor.ertzsebet@ajk.pte.hu](mailto:sandor.ertzsebet@ajk.pte.hu) – Universitatea  
din Pécs (Ungaria)
- Prof. univ. dr. Silvia SIGNORATO, [silvia.signorato@unipd.it](mailto:silvia.signorato@unipd.it) – Universitatea din Padova (Italia)

---

### REFERENȚI ȘTIINȚIFICI:

---

- Prof. univ. dr. Radu I. MOTICA, [radu.motica@e-uvv.ro](mailto:radu.motica@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept – Drept civil și Drept comercial
- Prof. univ. dr. Viorel PAȘCA, [viorel.pasca@e-uvv.ro](mailto:viorel.pasca@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din  
Timișoara-Facultatea de Drept – Drept penal și Drept procesual penal
- Prof. univ. dr. Radu BUFAN, [radu.bufan@e-uvv.ro](mailto:radu.bufan@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept – Drept financiar și Drept fiscal
- Prof. univ. dr. Anton TRĂILESCU, [anton.trailescu@e-uvv.ro](mailto:anton.trailescu@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din  
Timișoara, Facultatea de Drept – Drept administrativ
- Prof. univ. dr. Irina SFERDIAN, [irina.sferdian@e-uvv.ro](mailto:irina.sferdian@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept – Drept civil
- Prof. univ. dr. Lucian BERCEA, [lucian.bercea@e-uvv.ro](mailto:lucian.bercea@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept – Drept comercial

---

### COLEGIUL DE REDACȚIE:

---

- Prof. univ. dr. Claudia ROȘU, [claudia.rosu@e-uvv.ro](mailto:claudia.rosu@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept – redactor-șef – secțiunea Drept procesual civil
- Lect. univ. dr. Codruța GUZEI-MANGU, [codruta.mangu@e-uvv.ro](mailto:codruta.mangu@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din  
Timișoara, Facultatea de Drept – redactor – secțiunea Drept civil
- Conf. univ. dr. Laura STĂNILĂ, [laura.stanila@e-uvv.ro](mailto:laura.stanila@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept – redactor – secțiunea Drept penal
- Conf. univ. dr. Voicu PUȘCAȘU, [voicu.puscasu@e-uvv.ro](mailto:voicu.puscasu@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept – redactor – secțiunea Drept procesual penal
- Conf. univ. dr. Sergiu Popovici, [sergiu.popovici@e-uvv.ro](mailto:sergiu.popovici@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept – redactor – Drept internațional privat
- Lect. univ. dr. Andreea Verțeș-Olteanu, [andreea.vertes@e-uvv.ro](mailto:andreea.vertes@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din  
Timișoara, Facultatea de Drept – redactor, secțiunea Drept constituțional
- Lect. univ. dr. Sorina Doroga, [sorina.doroga@e-uvv.ro](mailto:sorina.doroga@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept- Secțiunea Dreptul Uniunii Europene
- Lect. univ. dr. Alin SPERIUSI-VLAD, [alin.speriusi@e-uvv.ro](mailto:alin.speriusi@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din  
Timișoara, Facultatea de Drept – redactor – secțiunea Dreptul proprietății intelectuale
- Lect. univ. dr. Flaminia STĂRC-MECLEJAN, [flaminia.starc@e-uvv.ro](mailto:flaminia.starc@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din  
Timișoara, Facultatea de Drept – redactor – secțiunea Drept comercial
- Lect. univ. dr. Alin TRĂILESCU, [alin.trailescu@e-uvv.ro](mailto:alin.trailescu@e-uvv.ro) – Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept – redactor – secțiunea Drept administrativ

Analele Universității de Vest din Timișoara. Seria Drept – ISSN 1843-0651

Analele Universității de Vest din Timișoara. Seria Drept (Online)

ISSN 2784 – 1871 ISSN – L 1843 – 0651

***I. STUDII. ARTICOLE. COMENTARII***

---

***Secțiunea de Drept public***

---



# Problematic Aspects of the Regulation of the Right to Education in the Slovak Republic

## Aspecte problematice cu privire la reglementarea dreptului la educație în Republica Slovacia

Veronika MUNKOVÁ\*

Lívia TRELLOVÁ\*

Comenius University, Bratislava  
Faculty of Law

### Abstract

*The right to education is a fundamental human right. The authors decided to analyse concept of a „right to education” in the Slovak republic through the lenses of constitutional and legal analysis. The article provides readers with the grounds for a deeper understanding of how the right to education and its aspects in a democratic society should be conceived. The authors focus on the idea of what it means to grant each person the opportunity to be adequately educated for a productive life as a citizen in a democratic society. At the outset, the analysis is attached with the central questions, underlying both the access to education and exercise of constitutionally admitted right from different legal point of views.*

**Keywords:** *the right to education; constitutional right; withdrawal of academic degrees.*

### Rezumat

*Dreptul la educație este un drept fundamental al omului. Autoarele au decis să analizeze conceptul de „drept la educație” în Republica Slovacia prin prisma unei analize constituționale și juridice. Articolul oferă cititorilor bazele pentru o înțelegere mai profundă a modului în care trebuie concepute dreptul la educație, precum și diferitele sale aspecte, într-o societate democratică. Autoarele se concentrează pe ce anume înseamnă să oferi fiecărei persoane oportunitatea de a fi educată adecvat pentru o viață productivă ca cetățean într-o societate democratică. Analiza este atașată întrebărilor centrale, care stau la baza atât accesului la educație, cât și exercitării dreptului recunoscut constituțional, din diferite perspective juridice.*

---

\* veronika.munkova@flaw.uniba.sk.

\* livia.trellova@flaw.uniba.sk.

*Cuvinte-cheie: dreptul la educație, drept constituțional, retragerea diplomelor academice.*

### 1. The constitutional regulation of the right to education in the Slovak Republic

The right to education is internationally recognized as a fundamental right. At the national level, a constitutional commitment to education matters both symbolically and practically.

In the words of researcher Michael S. Katz „*The ideal of universal education is integrally connected to the kind of democratic ideal in which people can aspire to think and act intelligently for themselves and can continue to develop their own potentialities through creative effort. Such an ideal needs to be reinvigorated and given new substance as a guiding ideal of educational policy, broadly conceived as that which affects educational opportunities, not merely schooling opportunities. To those who would dismiss this invitation to idealism as a fanciful dream, it is useful to remember the lines from Thoreau: “If you have built castles in the air, your work need not be lost; that is where they should be. Now put the foundations under them*”<sup>1</sup>.

The constitutionalisation of the right to education in the legal order has been very important in many different ways. Education of the population of each state co-creates its spiritual wealth and is an expression of its maturity and cultural level. Therefore, it is necessary to distinguish the right to education and its regulation on international level and on national level. The right to education in the Slovak Republic is regulated in Article 42 of the Constitution of the Slovak Republic (published under No. 460/1992 Coll. as amended). The reason for enshrining the right to education into Art. 42 of the Constitution of the Slovak Republic was need to emphasise that constitution delineates country's fundamental values and commitments as well as its economic and political organization. The Constitution also provides citizens with a tool to claim its constitutionally guaranteed right in relation to the state. The right to education in the Slovak Republic belongs to every natural person, regardless of citizenship. Article 42 of the Constitution stipulates „(1) *Everyone has the right to education. School attendance is compulsory. Its period and age limit shall be laid down by law. (2) Citizens have the right to free education at primary and secondary schools and, depending on their abilities and society's resources, also at higher educational establishments. (3) Schools other than state schools may be established, and teaching in them provided, only under conditions laid down by law; education in such schools may be provided for a payment*”.

However, the Constitution of the Slovak Republic does not directly guarantee the right to education for foreigners, this is guaranteed in Act No. 245/2008 on Education and Training (Education Act) as amended. This Act is to guarantee this right to the children of foreigners with a residence permit in the Slovak Republic and to the children of asylum

---

<sup>1</sup> As quoted M. S. Katz, (1982). Critical literacy: A conception of Education as a moral right and a social ideal. In R. Everhart (ed.), *The public school monopoly: A critical analysis of education and the states in American society*. Cambridge: MA: Ballinger Books, p. 274.

seekers and Slovaks living abroad. Education and training, accommodation and meals at schools are provided to them under the same conditions as to the citizens of the Slovak Republic.

Slovak constitutional regulation does not contain a definition of the term „education”. The term used is relatively general, because this generally formulated right is associated with countless social aspects and purposes of many different social quality and social impact.

Slovak constitutional regulations have been subject to judicial interpretation that is up to regulation of Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights (hereafter „the Convention”) and case-law on it by the Strasbourg Court (European Court of Human Rights) and Article 14 Charter of fundamental rights of the European Union.

The fundamental right to education combines the subjective side of the right with an institutional side. The content of the right to education guaranteed by the Constitution and the reference international documents has two aspects: free access to education for any person interested in education, as well as the right to a certain level and quality of education. The right to education is among the priority of the state. National constitutions reflect particular social, political and economic circumstances that existed in a country at the time a constitution was drafted. The right to education as the subject of Article 42 para. 1 of our Constitution applies to basic, secondary, vocational and higher education.

Confirmation that constitution stipulates the guarantee of the right to education even in the case of higher (including university) education was given by the Constitutional Court of the Slovak republic in decision IV.ÚS 63/2014 of 30 January 2014 „*The right to education within the meaning of Art. 42 par. 1 of the Constitution does not contain an unrestricted subjective right to study at a university of its choice associated with the obligation of the state to provide such education to everyone, but only the right to apply for university studies under the conditions established by law and this university, as the criteria for admission are within the scope of self-governance of universities. The content of the fundamental right to education does not include the right to succeed in the admission procedure for doctoral studies*”<sup>2</sup>. Here is visible the link between constitutional commitment to different levels of education and educational policies.

The right to education, which includes the right of access to education, does not have the character of an absolute right, the legislator may restrict it, but only respecting condition that restriction respects essence and meaning of the right and is applied only to the established (legitimate) purpose. Cultural rights, which also include the right to education, are second-generation rights, the form and content of which depend to a large extent on the economic and social possibilities of the state. The right to education is a fundamental right falling under the regime of Art. 51 par. 1 of the Constitution. It is up to the legislator to determine its real content through adopting relevant legislation. The right to education can

---

<sup>2</sup> Resolution file no. IV.ÚS 63/2014 of 30 January 2014.



be claimed only within the limits of the laws that exercise it. It is therefore not a law applicable directly on the basis of the Constitution, but a law whose application is possible only in accordance with ordinary law.

Likewise, the state does not have a positive obligation to provide the entitled subject (student) with a specific type of education in facilities for serving the prison sentence<sup>3</sup>. According to the legal opinion of the Constitutional Court expressed in the resolution of file no. IV. ÚS 387/2018 of 20 June 2018 *„From the right to education according to Art. 42 of the Constitution of the Slovak Republic, it is not possible to deduce the obligation of the state to provide higher education in institutions for the execution of a custodial sentence. The state is not obliged to organize in the institution for the execution of a custodial sentence a specific type of education or training beyond those already available there”*.

The opportunity to complete secondary school and pursue post-secondary studies is particularly important in today's skills and knowledge-based economy. School fees represent one of the main obstacles to enrolment and persistence, especially for children from low-income households. That is the reason why the Slovak Republic has decided to undertake positive obligation to guarantee free education at primary and secondary schools. This positive obligation of the state is in accordance to the Universal Declaration of Human Rights (1948) which guarantees the right to education and specifies that schooling should be free and compulsory at the primary level (in Article 26). It also corresponds to commitment expressed in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), which reaffirmed this commitment and pledged to make secondary and higher education accessible to all and progressively free (Article 13). The Constitution of the Slovak Republic provides all citizens with free constitutional rights to primary, secondary education. Ensuring this right is implemented through a system of primary and secondary schools. In the words of the Constitutional Court in the judgment file no. PL. ÚS 7/2013 of 25 June 2014 *„A positive obligation for the state to guarantee citizens the right to free education in primary and secondary schools is consequential from Art. 42 par. 2 of the Constitution”*. Therefore, in our country, compulsory school attendance lasts for ten years or until the end of the school year in which the pupil reaches the age of sixteen, with some exceptions. What are the consequences of breaching the compulsory school attendance? If the child does not fulfill the compulsory school attendance, then it regarded as an offense, in accordance with § 37 of Act No. 596/2003 Coll. on State Administration in the Educational System and the School Self-Government. A parent or other legal guardian may pay a fine of up to 331.50 euro. However, in comparison it is relatively common abroad that this is not offense but it can lead to removal of children from parental care.

The tertiary education is guaranteed with reference to individual abilities (skills) of the citizen and resources of the society and the state. The Slovakia can be assigned to a minority of states which grants secondary and higher education<sup>4</sup>. The right to education is an

<sup>3</sup> Resolution file no. IV. ÚS 387/2018 of 20 June 2018.

<sup>4</sup> The authors note: We took into account the statistics of the older date, as we did not find a publicly available newer one. As of 2011, 81% of constitutions protected primary education universally and 53%

important aspect of the freedom to study; it is not only important for students themselves, but also for educational institutions, such as universities, since few if any individuals are able to rise to the level of academic researcher in the absence of systematic and intensive supervision and guidance by others<sup>5</sup>.

From the point of view of access to education and the possibility of education, the approach of the state and its setting of educational policy in this area is eminently important. Constitutionally, preconditions are created for equality of educational opportunities and for the removal of obstacles that would prevent this. There are also projections on respect for the educational needs of individuals in education, the quality of the educational process and the possibility of education.

The costs associated with providing of education in primary and secondary schools are not borne by the state in the case of a foreigner or stateless persons. Citizens of the Slovak Republic have the right to be educated within the system of primary and secondary schools without any fees, regardless of their designation (tuition, enrolment fee etc.). Free education at primary and secondary schools cannot affect the level and quality of education provided by an educational institution. Fees that could be considered as a violation of free education in all types of schools, are those that underlie the access to education itself, as well as the level and quality of education provided. In the context of the existing case law of the Constitutional Court, textbooks cannot be considered as part of the regime of free education in primary schools. The imposition of fees for textbooks does not disrupt the free nature of education or access to education (*primary school enrollment*) and does not „charge” the level and quality of education provided (for example in the form of tuition fees). The implementation of the payment of the fee for textbooks does not predestinate the level and quality of education, nor does it affect the retribution (payback) of education<sup>6</sup>.

The Constitutional Court of the Slovak republic indirectly subscribed to the doctrine of a positive commitment (obligation) of the state in relation to access to higher education. In his view, the fundamental right to education applies equally to students of public universities, state universities and private universities. The same right to education implies

---

designated it as free. A minority granted secondary (37%) and higher (35%) education or explicitly protected specific groups. Constitutions adopted after 1990, which belong predominantly to low – and middle-income countries, were more likely to protect education rights. Countries that constitutionally protected free education were more likely to have corresponding national policies. Those that constitutionally guaranteed primary and secondary education had significantly higher net enrolment, independent of GDP and urbanization. According to Heymann, J., Raub, A., Cassola, A.: Constitutional rights to education and their relationship to national policy and school enrolment. In *International Journal of Educational Development Journal* 39 (2014) p. 131-141, available: [www.elsevier.com/locate/ijedudev](http://www.elsevier.com/locate/ijedudev) <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.08.0050738-0593/32014>.

<sup>5</sup> J. Vrieling, J., P. Lemmens, S. Parmentier and the LERU Working Group on Human Rights: Academic Freedom as a Fundamental Right. ADVICE PAPER No. 6 – December 2010, p. 9, available: <https://www.leru.org/files/Academic-Freedom-as-a-Fundamental-Right-Full-paper.pdf>.

<sup>6</sup> Resolution file no. PL.ÚS 5/93 of 18 May 1994.

the obligation of the state to create equal opportunities through material support, which does not make higher education a „privilege”<sup>7</sup>.

Slovak Constitution set the constitutional limits to guarantee of free higher education, expressed by the wording „according to the abilities of the citizen and the possibilities of society”. The subjective condition according to the abilities of the citizen, the ability must be interpreted as the ability of the citizen to succeed in testing basic *knowledge by* university admissions, as well as to be able to successfully complete the study. In the extensive interpretation of this term in connection with Art. 42 par. 2 of the Constitution, it is possible to understand those characteristics of a citizen that enable him to secure financial resources for education and to satisfy the needs related to education. Fulfillment of both of these conditions is a prerequisite for the granting of the right to higher education. The possibilities of society as a determining factor for the granting of a free higher education right to education are related to the necessary and desirable regulation of a particular society in relation to its social, societal and economic needs. The better the economic result of the state, the more likely it is that the availability of the right to education at universities will also improve, which is caused by better economic indicators and the associated possibilities of the state.

While compulsory and free education are typically governed by policy, having these commitments entrenched constitutionally assigns clear responsibility to the state for their provision and gives citizens a tool to hold governments accountable. Concerning conditionally granted tertiary right to education it is not possible to derive from Art 42 par. 2 of the Constitution a constitutional guarantee or the existence of a basic constitutional right to a generally guaranteed free university studies, not even at public universities. The Constitutional Court stated „*The requirement to pay tuition fees for university studies is constitutionally acceptable and does not in itself constitute a constitutionally inconsistent restriction of the fundamental right to education. The manner in which this requirement has been incorporated into the legal order is proportionate to the objective pursued, in fact clarifies it and defines it in a form corresponding to the original intentions of the legislature*”<sup>8</sup>. The legislator constructs and accepts the possibility of completing one free university study, which is in line with the possibilities of society. The conditions are established by Law on Higher Education and on Changes and Supplements to Some Laws (published under no. 131/2002 Coll.) guarantee. By its very nature, the fundamental right to education encourages legislation, but its regulation must not affect the very essence of this right or affect other rights enshrined in the Constitution and the Convention.

Educational, research, development or artistic and other creative activity itself, which characterizes the mission of universities, does not represent business activity, respectively. This activity itself does not fall within the scope of the business activity. Nevertheless, public university may conduct business by carrying out an activity for remuneration which follows on from its educational, resp. further creative activity. The scope of business activity also

<sup>7</sup> Decision file no. PL.ÚS 3/08 of 26 May 2010.

<sup>8</sup> Finding file no. PL. ÚS 19/08 of 18 May 2010.

includes activity serving for more efficient use of human resources and property of the university. The fundamental right to education applies equally to students of public universities, state universities and private universities. The Constitutional Court confirmed „public university that has the opportunity to provide a study program of external study (after the government has determined these study programs by regulation), it may introduce fees for a certain study program (within the determination of the limits of financial resources by the Ministry), but on the other hand, it does not have to introduce fees (the question is whether universities do not get under this economic pressure to introduce charges in any case)”<sup>9</sup>. Financing of the universities themselves can be seen as a very serious problem. Particularity the problem is with the private universities. The private universities can receive funding from the state as well as from private payments.

## 2. Withdrawal of academic degrees

In connection with the right to education, the issue academic fraud relating to withdrawing of academic titles (degrees) and education seems to be interesting. The idea of deriving responsibility towards persons who cheat when writing the final thesis, copied it or in the case of persons who obtain an academic degree in this subtle and fraudulent way, it is the result of political scandals concerning degrees of Slovak politicians (from Speaker of Parliament to Ministers and Prime Minister) and influenced by fake degrees and copied dissertations of world leaders.

The main ambition was to introduce such a regulation according to which university can withdraw a degree if the work or the academic records in support of it had been falsified. So the university should have reserved the right to withdrawn a degree even though it has been granted should there be discovery that the work upon which it was based or the academic records in support of it had been falsified. In such a case there will be opportunity to withdraw the degree upon discovery of the falsification.

The analysis is based on the draft amendment to the Law on Higher Education published so far in this matter. At the time of the conference the approved text of the amendment to the law has not yet been published. The issue of title withdrawal is a topic that resonates in the public for a long time. Several issues needed to be addressed in this area, in particular i) what to withdraw, ii) under what circumstances to withdraw, iii) who should decide in the first stage as well as in the second stage, iv) until what time from graduation / degree can be decided on withdrawal, v) what is the result of the decision<sup>10</sup>. The proposal entrusts decision-making to the competence of the university, with regard to the principle of „who grants, that one takes away”, while the rector is to act on behalf of the university on the proposal of the advisory commission. As the result should be law amendment in the part on Declaration of invalidity of the state examination or its part,

---

<sup>9</sup> File no. PL. ÚS 3/08 of 26 May 2010.

<sup>10</sup> According to Explanatory Memorandum to the Draft Amendment to Law on Higher Education <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=482357>.

declaration of invalidity of the rigorous examination („Doctor of Law” / *Juris Utrisque Doctor*) degree with the JUDr. abbreviation before one’s name) or its part, revocation of the scientific-pedagogical title or artistic-pedagogical title (PhD.), proposal for dismissal (recall) of the professor and waiver of the academic title.

At present, the self-governing activity of a public university includes the award of the title of Associate professor (doc.) and prof. The rector is also the one who awards the title of associate professor on the basis of a decision of the scientific council of a university and the basis of a decision of the scientific council of the faculty. The rector submits to the Minister of Education proposals for the appointment of professors approved by the scientific council of the public university. However, in accordance with the Constitution of the Slovak Republic and the Act on Higher Education Institutions, future professors are appointed to their office by the President of the Slovak Republic. The authority of the President of the Slovak Republic is the only to appoint professors and not to decide on the fulfillment of the criteria for the award of this title, the university does so within its self-government. Pursuant to the proposed amendment, the rector of a university should act and decide on the submission of a proposal to dismiss the professor to the President of the Slovak Republic, provided that the conditions stipulated by law are met.

After the conference took place the approved text to the amendment to the Education Law was vetoed by the president of the Slovak Republic. The main argument used was the right one. The President is the person who is entitled to grant an academic title professor and should be the one who has the right to withdraw a title. We agree with the President of the Slovak Republic who stated, and at the same time we add that, in our opinion, the decision-making power should be given to the rector of the university, who also awarded the title itself. This therefore applies to the professor's dismissal. While something else applies in the case of proceedings and decisions on the invalidity of the state examination, rigorous examination or their parts and on the withdrawal of the title of „associate professor”, where the approved law gives the rector of the university right to issue a final decision. At the same time, the amendment to Act on Higher Education gives space for a natural person to voluntarily give up an academic degree. We add that the amendment also implies a period until it is possible to withdraw the title in this way, which is five years from the date of the proper completion of studies or the award of the title.

False pretenses of scholastic achievement and learning the education system is associated with illegal and unethical conduct has been strong motivation to change. It can therefore be summarized that the draft amendment to the Law on Higher Education works with the withdrawal of education in the case of bachelor's and master's studies, when a student completed his/her studies on the basis of plagiarism's final work or other unjustified advantage violating the subject of intellectual property rights protection in the final state exam. The amendment therefore distinguishes between the withdrawal of education and the withdrawal of academic, resp. academic-scientific titles such as JUDr., Associate Professor (“docent” in Slovak) or Professor.

In this context, several questions arise. The first question relates to the legal acts of persons. Fortunately, the legislator avoided the retroactive effect of the law, so called retroactivity and determined the withdrawal of education and titles only in relation to those that will be acquired after 1 January 2021. The first question that may arise is how the legal acts of persons performed in the time when they had the necessary university education, after leaving the education of these persons? There are legal acts that are not subject to limitation. This may or may not be a problem in practice. There can also be very negative legal consequences that could occur in the case of certain professions. We are thinking in particular of the performance of the medical professions.

The second question has broader context. The Slovak republic is relatively young democracy dating its establishment to 1 January 1993. Before Slovakia became a democratic state, it experienced a communist regime within Czechoslovakia (Czech and Slovak socialist later federal republic) and the associated setting of relations within education and the school system. In the time of socialism applied the principle of appointment when acquiring academic degrees and titles. After the change of the regime and the establishment of an independent state, a wide space was opened for the state in the field of education, its regulation. At present, it turns out that the state has not managed this new role in the field of education regulation. The state distributed licenses and new institution on higher education were established, universities, that were not only public, but especially private ones.

The newly established universities, especially the private ones, did not sufficiently manage the acquired academic self-government, autonomy. Instead of providing quality education, these schools focused their activities on making a profit, they started a business with education. In other words, they were handing out academic degrees and titles for money. We have already encountered this problem with other colleagues from Europe, who nicely described it as a so-called “*shop diploma*” problem. Slovakia has in the past established a special body called the Accreditation Commission, which acted as an advisory body to the government and acted in the field of assessing quality standards of education and had a decisive word in granting licenses for the provision of education. The changes also affected this area and a completely new type of body- the Accreditation Agency- was established as an independent body with nationwide competence, whose members are transparently elected. The creation of such a body is intended to help bring about a positive change in the regulation of the level of education provided, to help to set high standard in quality of education. However, it is questionable how the removal of degrees in practice affects academic self-government. Academic self-government goes hand in hand with higher education. It is guaranteed at the national level in the framework of the regulation of Art. 43 of the Constitution of the Slovak Republic and is an expression of respect for the international commitments of the state expressed in particular in Art. 13 Charter of fundamental rights of the European Union<sup>11</sup>. However, for many years there has been a

---

<sup>11</sup> Charter of fundamental rights of the European Union in Art 13 stipulates „*The arts and scientific research shall be free of constraint. Academic freedom shall be respected*”.

debate in the Slovak Republic as well as in the Czech Republic about academic self-government as such. One of the authors has already stated that she places university self-government in academic self-government. At the same time, it is true that we subsume academic self-government under interest self-government due to the fact that in our conditions the features of interest self-government prevail, but we are aware of the specifics of academic self-government<sup>12</sup>.

The amendment to the Act on Higher Education Institutions on the Withdrawal of Degrees interferes with academic self-government. It is restricted by the state action. The state determines the conditions under which representatives of the universities are to proceed in a predetermined procedure, enabling actions beyond the scope of academic self-government. The state restricts self-government of interest, so called interest democracy at the level of the academic community. The amendment to the Act on Higher Education Institutions on the Withdrawal of Degrees interferes with academic self-government. It is being cut down by the state. The state determines the conditions under which its representatives are to proceed in a predetermined procedure, enabling actions beyond the scope of academic self-government. The state restricts self-government of interest, interest democracy at the level of the academic community.

The third question concerns the problem of degrees obtained abroad, as this law does not apply to them. However, it is quite common today for students to travel around the world as part of cross-border mobility. It is therefore not unusual for them to complete the second degree or the third degree of a field of study abroad and obtain an academic degree there.

At the moment, we cannot predict how this legislation will work in practice, or how the competent authorities will deal with it. It is certain that it will act as a warning sign for those who would like to act in violation of the law during or by completing their studies or scientific work. On the other hand, it does not solve the existing problem of plagiarism theses and university degrees purchased in the past. Politicians are pleased to have formally satisfied the people, but the problem of the past has not been resolved. The state has adopted an amendment which interferes with the powers of academic self-government. We believe that in this respect, the narrowing of powers and further interventions in the autonomy of higher education institutions are not desirable. We will see what the practice in this area will bring and what other questions will arise.

---

<sup>12</sup> Same as In: M. Vrabko (2018). *Správne právo hmotné* [Substantive administrative law]. Bratislava: C.H. Beck.

# Provocări actuale în reglementarea statutului minorităților naționale din România

## Current Challenges in Regulating the Status of National Minorities in Romania

Conf. univ. dr. **Marius BĂLAN\***

Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” Iași

Facultatea de Drept

### Abstract

*Ethnic and cultural diversity in Europe requires legal and institutional solutions for enhancing the process of political integration of individuals in the community of European citizens, to such an extent, that the cohesion and political homogeneity be close or similar to the degree of solidarity attained in national communities. By fostering mutual respect and understanding of different cultural and religious values, the legislative and political solutions of national minorities' issues provide for significant and useful models in this respect. The Romanian experience in minority policy in the last decades can be considered as highly relevant in this regard.*

**Keywords:** national minorities; right to identity; right to education; minority education; local autonomy.

### Rezumat

*Diversitatea etnică și culturală din Europa necesită soluții juridice și instituționale pentru consolidarea procesului de integrare politică a indivizilor în comunitatea cetățenilor europeni într-o asemenea măsură încât coeziunea și omogenitatea politică să fie apropiate sau asemănătoare gradului de solidaritate atins la nivelul comunităților naționale. Încurajând respectul reciproc și înțelegerea diferitelor valori culturale și religioase, soluțiile legislative și politice privind problemele minorităților naționale oferă modele semnificative și utile în acest sens. Experiența românească din ultimele decenii în politica privind minoritățile poate fi considerată ca fiind extrem de relevantă în acest sens.*

---

\* balan@uaic.ro.



*Cuvinte-cheie: minorități naționale, dreptul la identitate, dreptul la educație, învățământul în limbile minoritare, autonomie locală.*

Reglementarea situației juridice a minorităților naționale este una din ilustrările cele mai elocvente ale dificultăților în evoluția vieții juridice a societăților „de la statut la contract”, în celebra formulare a lui Henry Sumner Maine. Relațiile sociale bazate pe stabilitate și pe ierarhii confirmate prin tradiție sunt înlocuite treptat prin raporturi configurate de voința autonomă a individului, în cadrul unui sistem de reguli abstracte și uniforme elaborate de stat. Statul apare în societatea modernă ca un arbitru neutru sau chiar „daltonist” în materie de religie; idealul ar fi ca neutralitatea să se manifeste și din punct de vedere etnic și cultural<sup>1</sup>. Arhitectura rațională abstractă a statului modern și propensiunea spre „națiune civică” a discursului politic al modernității nu împiedică însă producerea unor efecte diferențiate asupra diverselor comunități etnice, culturale, religioase sau lingvistice. Modernizarea avantajează pe unii și defavorizează pe alții. Tendința reflexă a celor diferiți, a minorităților, este de a-și apăra cu îndârjire drepturile câștigate, privilegiile, autonomia și de a se opune tendinței, percepută ca opresivă, a puterii centralizate de a controla și prelua funcțiile și atribuțiile anterior îndeplinite de comunitățile tradiționale.

Sub acest aspect, încă de la început, problema minorităților a fost „problema reacționară a Europei”<sup>2</sup>. Într-o formulare mai precaută: nu se poate nega existența unei antinomii între dinamica statului modern, caracterizată prin continua redefinire a sistemului instituțional și protecția identității unor grupuri formate în anumite circumstanțe istorice și organic legate de anumite tradiții. Acuzația de șovinism îngust, de lipsă a unei viziuni integratoare transetnice, este însă o armă cu două tăișuri. Majorității i se poate reproșa la fel de bine instrumentalizarea naționalistă a instituțiilor și resurselor statului centralizat, pentru a impune o cultură uniformă asupra întregii societăți. Identitatea etnică, lingvistică și culturală a majorității precum și expresia secularizată a valorilor ei religioase pot fi ușor impuse ca standarde generale ale întregii societăți, a căror asumare reprezintă prețul integrării politice în stat a fiecărui membru al acesteia. Prin urmare, orice decizie politică majoră pe plan social, mai ales în domenii precum educația, cultura, administrația locală, raportul dintre stat și cultele religioase sau sistemul electoral afectează interesele minorităților și poate fi privită ca încălcare sau restrângere a drepturilor acesteia.

Acestor factori inerenți evoluției politice și instituționale a statului modern li se adaugă o serie de circumstanțe politice internaționale, care-și pun amprenta atât asupra modului

<sup>1</sup> Vezi în acest sens P. Schieman, *Volksgemeinschaft und Staatsgemeinschaft*, în „Nation und Staat”, Vol. 1 (1927/1928), pp. 21-42. În epoca Societății Națiunilor și a sistemului de protecție a minorităților sub egida acestei organizații, idea „neutralizării statului” în privința etniei părea a fi aplicabilă. În privința lui Schieman, vezi J. Hiden, *Defender of Minorities: Paul Schieman 1876-1944*, C. Hurst & Co Publishers, London, 2004.

<sup>2</sup> Este expresia unui politician anonim din Geneva, citat de O. Junghahn, în *Ursprung und Lösung des Problems der nationalen Minderheiten*, Wien, Braumüller, 1929, at p. 12.

în care este reglementată situația minoritățile, cât și asupra percepției de către acestea a statutului lor și a întinderii revendicărilor pe care le-ar putea formula în viitor.

Această interacțiune între factorii interi și externi în configurarea statutului minorităților este foarte bine ilustrată de situația din România. Conform datelor ultimului recensământ, la o populație stabilă de 20.121.641 locuitori<sup>3</sup>, 17.176.544 (85,36%) au declarat ca limbă maternă româna, 1.259.914 (6,26%) maghiara, 245.677 (1,22%) limba romani (țigănească) iar pentru 1.230.028 de persoane, reprezentând 6,11% din total) aceste informații nu au fost disponibile<sup>4</sup>.

Se poate observa cu ușurință că doar minoritatea maghiară și cea romă prezintă relevanță politică specială din perspectiva problematicei minorităților naționale. În cazul celorlalte grupuri, puterea lor numerică este cu totul neglijabilă. Nu trebuie negată importanța protecției identității lor, atât din interesul de a contrapune exemplul unor minorități mulțumite<sup>5</sup> criticilor minorităților nesatisfăcute, cât și din interesul utilizării acestor grupuri ca o punte de legătură – culturală, economică și politică – cu statele în care majoritatea populației este înrudită cu acestea.

În conformitate cu art. 1 alin. (1) al Constituției, România este stat național. Această dispoziție nu implică în nici un fel negarea identității minorităților naționale. Termenului de „națiune” din acest text poate fi privit în sens politic și nu neapărat etnic. Argumente pentru această teză pot fi deduse din art. 4 al legii fundamentale, care dispune că:

„(1) Statul are ca fundament unitatea poporului român;

(2) România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială”.

---

<sup>3</sup> Estimarea trebuie privită cu o anumită precauție, în primul rând pentru că un mare număr de persoane locuind în străinătate au fost declarate de membrii familiei lor ca locuind încă în țară (fie pentru că durata sejurului în străinătate nu putea fi anticipată, sau pentru că autorii declarațiilor au evitat să dea răspunsuri corespunzătoare realității), iar în al doilea rând din cauza refuzului multor persoane de a da orice fel de declarații recenzenților ca urmare a unei campanii mediatice intense inițiate de unele partide din opoziție. Astfel, în privința a 1.230.028 de persoane (6,11 %), informațiile au fost indisponibile. Acest fapt relativizează măsură considerabilă relevanța datelor referitoare la minorități, mai ales a celor foarte mici.

<sup>4</sup> Datele referitoare la alte grupuri minoritare sunt după cum urmează: 48.910 (0,24%) au declarat ca limbă maternă limba ucraineană, 26.557 (0,13%) limba germană, 25.302 (0,12%) limba turcă, 18946 (0,09%) limba rusă, 17.677 (0,08%) limba tătară, 16.805 (0,08%) limba sârbă, 12.802 (0,06%) limba slovacă, 6.518 (0,03%) limba bulgară, 5.167 (0,02%) limba croată, 2.949 (0,01%) limba italiană, 2.561 (0,01%) limba greacă, 2.174 (0,01%) limba cehă, 2.079 (0,01%) limba poloneză, 2.039 (0,01%) limba chineză, 739 (sub 0,01%) limba armeană, 769 (sub 0,01%) limba macedoneană și 643 (sub 0,01%) limba idiș. 16841 persoane (0,08%) au declarat altă limbă drept limbă maternă. Datele sunt disponibile la <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>, tabelul 10.

<sup>5</sup> În cazul minorităților mici, protecția identității naționale așa cum este stipulată în art. 6 al Constituției din 1991 poate fi realizată doar pe calea unei discriminări pozitive, ceea ce ar reclama de exemplu manuale școlare mai scumpe (datorită tirajelor mult mai reduse, dar și a dificultăților tehnice de publicare a textelor într-o limbă pentru care nu se găsesc decât cu greu cunoscători în rândul personalului editurilor și tipografiilor).

În același titlu al Constituției consacrat principiilor generale, este consacrată protecția dreptului la identitate al minorităților naționale, în acest sens, art. 6 stabilește că:

„(1) Statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase;

(2) Măsurile de protecție luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români”<sup>6</sup>.

În ședința din 12 martie 1991<sup>7</sup> a Adunării Constituante se propusese adaptarea unei formulări a articolului 6 în care garantau și drepturile „individuale și colective ale minorităților naționale, astfel cum acestea sunt definite în înțelegerile internaționale la care România este parte sau în principiile dreptului internațional unanim admise”. Acest amendament a fost însă respins.

În formularea art. 6 întâlnim prima mențiune expresă a „minorităților naționale” în textul unei legi fundamentale din țara noastră<sup>8</sup>. Coroborând dispozițiile acestui text cu cele ale art. 13 (privitor la limba de stat) și ale art. 127 (referitor la folosirea unui interpret în fața autorităților judiciare) se poate conchide că „măsurile de protecție luate de stat nu vor putea să creeze drepturi speciale persoanelor aparținând acestor minorități”<sup>9</sup>. Este semnificativ pentru evaluarea importanței pe care legiuitorul nostru constituțional o acordă statutului minorităților – faptul că dispozițiile menționate mai sus se găsesc în cuprinsul titlului I, consacrat principiilor fundamentale ale statului și nu în cuprinsul celei de-al doilea titlu consacrat drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor. Această structurare a textului constituțional este de natură a sublinia rangul înalt acordat de legea fundamentală statutului minorităților.

O importantă măsură de discriminare pozitivă în favoarea minorităților constă în reprezentarea în Parlament a organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale [art. 62 alin. (2) din Constituție]. Dacă acestea nu întrunesc numărul de voturi necesar pentru a fi reprezentate în Parlament (ceea ce de altfel este de așteptat, în condițiile unui prag electoral de 5%), ele au dreptul la un loc de deputat, în condițiile legii electorale.

<sup>6</sup> Pentru detalii, vezi B. Selejan-Guțan, *Comentariu la art. 6*, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României – Comentariu pe articole*, ediția a 2-a, Editura C.H. Beck, București, 2019, pp. 60-73, precum și T. Toader, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Editura Hamangiu, București, 2011, pp. 9-10.

<sup>7</sup> Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr. 4 din 14 martie 1991. Vezi și V. Duculescu, C. Călinoiu, și G. Duculescu, *Constituția României. Comentarii și adnotații*, Editura Lumina Lex, București, 1997, *op. cit.*, p. 39.

<sup>8</sup> Anterior, Constituția Republicii Populare Române din 13 aprilie 1948, consacră [în art. 24 alin. (1)] drepturi ale „naționalităților conlocuitoare”. Acestea li se garanta dreptul de folosire a limbii materne și organizarea învățământului de toate gradele în limba maternă. Totodată, se stabilea că administrația și justiția, din circumscriptiile locuite și de populații de altă naționalitate decât cea română, vor folosi oral și scris și limba acestei naționalități, iar numirile de funcționari se vor face din sânul naționalității respective sau din rândul celor care cunosc limba populației locale. Constituția respectivă preia în mod evident terminologia din legile fundamentale sovietice. Rezolvarea echitabilă și definitivă a „problemei naționale” constituia de altfel unul din argumentele pe care regimurile comuniste le invocau pentru a demonstra superioritatea sistemului lor politic.

<sup>9</sup> V. Duculescu et alii, *op. cit.*, p. 39.

Actuala lege electorală<sup>10</sup> stabilește aceste condiții, în sensul că este necesar ca aceste organizații, legal constituite, să fi obținut în alegeri un număr de voturi egal cu cel puțin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat<sup>11</sup>.

Art. 120 din Constituția revizuită, consacrat principiilor de bază în administrația publică locală<sup>12</sup>, stabilește în alin. (2) că în acele unități administrativ-teritoriale „în care cetățenii aparținând minorităților naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile legii organice”<sup>13</sup>.

În administrația publică, reglementări favorabile minorităților – sub aspectul utilizării limbii acestora – apar chiar anterior revizuirii legii fundamentale. Astfel, Legea administrației publice locale<sup>14</sup> a stabilit că, în unitățile administrativ-teritoriale locuite de cel puțin 20% de cetățeni aparținând minorităților naționale<sup>15</sup>, autoritățile locale, instituțiile publice aflate în subordonarea lor, precum și serviciile publice deconcentrate vor asigura folosirea, în raporturile cu aceștia și a limbii materne, în conformitate cu prevederile Constituției, ale legii administrației locale și ale tratatelor internaționale la care România este parte (art. 19).

<sup>10</sup> Legea nr. 208 din 20 iulie 2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 553 din 24 iulie 2015. Conform art. 56 alin. (3) din Legea nr. 208/2015 (care preia prevederile corespunzătoare din textul art. 2, pct. 29 al Legii nr. 35/2008, identic cu cel al art. 4, alin. (1) din Legea nr. 373/2004), minoritatea națională este „acea etnie reprezentată în Consiliul Minorităților Naționale”. Consiliul respectiv este un organism consultativ al guvernului, fără personalitate juridică și aflat în coordonarea Departamentului pentru Relații Interetnice, care are drept scop asigurarea relațiilor cu organizațiile legal constituite ale minorităților naționale. Sunt reprezentate în Consiliu următoarele comunități etnice: albaneză, armeană, bulgară, croată, greacă, evreiască, germană, italiană, maghiară, poloneză, romă, a rușilor lipoveni, sârbă, slovacă (având o organizație comună cu minoritatea cehă), tătară (a tătarilor „turco-musulmani”), turcă, ucraineană, macedoneană și ruteană. Toate aceste minorități sunt reprezentate în Parlament: cea maghiară în mod consistent, prin reprezentanții UDMR, formațiune care a depășit de fiecare dată pragul electoral, iar celelalte prin câte un deputat, în baza art. 62 alin. (2) din Constituție.

<sup>11</sup> Art. 9 alin. (1) din Legea nr. 208/2015. Este de remarcat că această reglementare de principiu exista și în legile electorale anterioare (Legea nr. 68/1992, Legea nr. 373/2004 și Legea nr. 35/2008). Ultima dintre acestea se deosebea prin aceea că stabilea că o organizație a minorităților trebuia să obțină 10% (și nu 5%) din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat.

<sup>12</sup> Anterior revizuirii din 2003, dispoziția corespunzătoare (art. 119 din Constituția din 1991) prevedea ca principii de bază doar autonomia locală și decentralizarea serviciilor publice.

<sup>13</sup> Vezi și C. Ionescu, Comentariu la art. 120, în C. Ionescu și C.A. Dumitrescu, *Constituția României. Comentarii și explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2017, pp. 1279-1293. Vezi și V. Vedinaș și N.T. Godeanu, *Dreptul minorităților naționale de a-și utiliza limba maternă în administrație, potrivit Codului administrativ, în „Dreptul” nr. 1/2020*, pp. 86-96.

<sup>14</sup> Legea nr. 215 din 13 aprilie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 204 din 23 aprilie 2001, abrogată în 2019 prin adoptarea Codului Administrativ (prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019).

<sup>15</sup> În prezent, din cele 41 de județe ale României doar trei îndeplinesc această condiție, în toate trei cazurile, de către minoritatea maghiară. Este vorba de Harghita și Covasna (unde maghiarii formează majoritatea absolută) și de Mureș, unde maghiarii se apropie de jumătate. Firește, dispozițiile acestui articol sunt mai frecvent aplicabile la nivel de localitate, într-un destul de mare număr de orașe și comune, inclusiv din alte județe și în privința altor minorități.

Dacă la nivelul unei unități administrativ-teritoriale există cel puțin 20% de cetățeni aparținând minorităților naționale, la ședințele consiliilor locale se poate utiliza și limba maternă a acelei minorități, iar convocatoarele pentru aceste ședințe și, actele normative adoptate vor fi emise și în limba acelei minorități. De asemenea, în aceste localități, în raporturile cu autoritățile administrației publice, cetățenii aparținând minorității se poate adresa acestora, oral și în scris și în limba maternă, și vor primi răspunsul atât în limba română, cât și în limba maternă. Autoritățile locale au obligația de a asigura înscripționarea denumirii localităților și a instituțiilor publice de sub autoritatea lor, precum și afișarea anunțurilor de interes public și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective [art. 90 alin. (1) și (3) din Legea nr. 215/2001]. Aceste dispoziții se corelau cu cele din Legea privind statutul funcționarilor publici<sup>16</sup>, unde se stabilea că în acele unități administrativ-teritoriale în care persoanele aparținând unei minorități naționale dețin o pondere de peste 20%, unii funcționari publici din serviciile care au contacte directe cu populația vor cunoaște și limba minorității naționale respective (art. 108)<sup>17</sup>.

Codul administrativ adoptat în 2019 extinde prevederile din legislația anterioară în materie de utilizare a limbii materne a minorităților naționale. Articolul 94 alin. (1) din acest act normativ preia dispoziția din vechea lege a administrației publice locale referitoare la folosirea limbii minorității în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorității formează cel puțin 20% din populație, dar permite în plus autorităților locale să decidă prin hotărâre asigurarea folosirii limbii minorității și în unitățile administrativ-teritoriale în care acest procent nu este atins [alin. (2) din același articol]. Codul mai conține și alte dispoziții relevante în materie de minorități: aducerea la cunoștință a proiectului ordinii de zi a consiliului local și în limba minorităților naționale [art. 135 alin. (5)], a posibilității folosirii și a limbii minorităților naționale la ședințele de consiliu local și județean [art. 138 alin. (3)], precum și a publicării și comunicării actelor emise de autoritățile deliberative și executive ale administrației publice locale și în limba minorităților [art. 195 alin. (2)]. De asemenea, prefectul, în calitate de garant al aplicării unitare și respectării legilor (inclusiv a Constituției), „verifică modul de aplicare a normelor legale care reglementează folosirea limbii minorităților naționale în raporturile dintre autoritățile administrației publice locale și serviciile publice deconcentrate, pe de o parte, și cetățenii aparținând minorităților naționale, pe de altă parte, în unitățile administrativ-teritoriale în care aceștia au o pondere de peste 20%, conform ultimului recensământ” [art. 253 lit. f)]<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Legea nr. 188/1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 600 din 8 decembrie 1999, republicată în 2004 și în 2007 și abrogată în cea mai mare parte prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

<sup>17</sup> Pentru unii autori, aceste dispoziții favorabile utilizării în administrație a limbii materne a minorităților naționale (atât în Legea nr. 188/1999, cât și în Legea nr. 215/2001) prezentau chiar probleme de constituționalitate, până la revizuirea din 2003 a legii fundamentale. Vezi V. Vedinaș și N.T. Godeanu, *op. cit., loc. cit.*

<sup>18</sup> Vezi V. Vedinaș și N.T. Godeanu, *op. cit., loc. cit.*, pp. 93-94.

Problema cheie a statutului minorităților pe plan administrativ o reprezintă însă instituția autonomiei. Principiul autonomiei locale<sup>19</sup> ca atare figurează în constituție încă din 1866; a rămas însă numai pe hârtie. Reorganizarea administrativă a țării și crearea unei adevărate autonomii (care nu trebuie neapărat să fie exclusiv teritorială) constituie o prioritate – poate insuficient conștientizată – a întregii societăți românești și unul din reperele esențiale ale mult discutatei reforme a statului român. Față de minorități, acordarea în sine a autonomiei teritoriale sau personale<sup>20</sup> este o chestiune de înțelepciune politică și nu o obligație juridică a statului român. Totuși acte internaționale precum Recomandările de la Lund (1999) pot constitui elemente care să contribuie treptat la formarea unui drept cutumiar în materie. În orice caz, procesul anevoios și riscant al instituirii unei autonomii reale pe plan administrativ trebuie să aducă în principiu beneficii considerabile majorității și minorității deopotrivă. Simptomatic este faptul că Proiectul de lege privind statutul minorităților naționale<sup>21</sup>, depus de Guvernul României în 2005 și avizat favorabil de Consiliul Legislativ, și care conține dispoziții ample referitoare la autonomia culturală<sup>22</sup>, nu a fost nici până în prezent dezbătut în Camera Deputaților<sup>23</sup>, fiind practic reportat de la o legislatură la alta.

Legea a educației naționale<sup>24</sup> stabilește, printre principiile „care guvernează învățământul preuniversitar și superior, precum și învățarea pe tot parcursul vieții din România” „principiul recunoașterii și garantării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase” [art. 3 lit. i)]. În concepția noii legi, învățământul este serviciu de interes public care „se desfășoară (...) în limba română, precum și în limbile minorităților naționale și în limbi de circulație internațională” [art. 10 alin. (1)]. Pentru a asigura în cazul fiecărui elev școlarizarea în limba sa maternă, legea prevede fie unități de învățământ în limba română<sup>25</sup> sau limba minorităților, formațiuni de studiu în limba română sau în limba minorităților sau asigurarea școlarizării fiecărui elev în limba sa maternă în cea mai apropiată localitate posibil [art. 10 alin. (2)].

În adoptarea strategiilor naționale în domeniu, Ministerul Educației și Cercetării va consulta, pe lângă alte autorități și instituții, și Consiliul Minorităților Naționale (art. 14).

<sup>19</sup> Pentru detalii, vezi M. Guțan, *Istoria administrației publice românești*, ediția a 2-a, Editura Hamangiu, București, 2006.

<sup>20</sup> Vezi A.M. Gentimir, *Care formă de autonomie este favorabilă României?*, în „Noua Revistă de Drepturile Omului”, vol. 6, nr. 1 (2010), pp. 20-31; G. Andreescu, *Răspuns la întrebarea: care formă de autonomie?*, în același număr din „Noua Revistă de Drepturile Omului”, pp. 31-40.

<sup>21</sup> Pl-x nr. 502/2005. Vezi [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.proiect?idp=6778](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=6778).

<sup>22</sup> Capitolul V din proiect (art. 56-73). Autonomia culturală este definită drept „capacitatea comunității unei minorități naționale de a avea competențe decizionale în problemele privind identitatea sa culturală, lingvistică și religioasă, prin consilii alese de către membrii săi” [art. 57 alin. (1) din Proiect]. Autonomia culturală, în concepția autorilor proiectului are un caracter personal și nu teritorial.

<sup>23</sup> Proiectul a fost respins de Senat la 24 octombrie 2005, și înregistrat la 26 octombrie pentru dezbateră la Camera Deputaților, care conform dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituție, este Cameră decizională.

<sup>24</sup> Legea nr. 1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 18 din 10 ianuarie 2011.

<sup>25</sup> Această prevedere are în vedere ipoteza unor români care locuiesc într-o zonă locuită preponderent de o minoritatea națională, mai precis în cazul județelor Harghita și Covasna.

Noua reglementare continuă tradiția legislativă de flexibilitate în privința învățământului religios. Cultele recunoscute de stat<sup>26</sup> pot solicita Ministerului Educației organizarea unui învățământ teologic specific, „în cadrul învățământ de stat în universitățile de stat existente, ca facultăți cu dublă subordonare, destinate pregătirii personalului de cult și activității social-misionare a cultelor, numai pentru absolvenții învățământului liceal, proporțional cu ponderea numerică a fiecărui cult în configurația religioasă a țării, potrivit recensământului oficial”, înființarea, organizarea și funcționarea acestui învățământ fiind realizată în condițiile legii [art. 15 alin. (1)]. Cultele recunoscute de stat mai au dreptul de să organizeze învățământ confesional prin înființarea și administrarea propriilor unități și instituții de învățământ particular [alin. (2) din același articol].

Secțiunea a 12-a (art. 45-47) este consacrată învățământului preuniversitar pentru persoanele aparținând minorităților naționale. În general sunt menținute concepția și prevederile din Capitolul VII al legii anterioare, accentuând însă anumite tendințe în favoarea minorităților. Astfel, conform articolului 46 din lege, în cadrul învățământului preuniversitar cu predare în limbile minorităților naționale, toate disciplinele se studiază în limba maternă, cu excepția disciplinei Limba și literatura română [alin. (1)]. Disciplina Limba și literatura română se predă pe tot parcursul învățământului preuniversitar după programe școlare și manuale elaborate în mod special pentru minoritatea respectivă [alin. (2)]. O dispoziție deosebit de importantă pe plan simbolic o găsim în alin. (10) al aceluiași articol: „În programele și manualele de istorie se vor reflecta istoria și tradițiile minorităților naționale din România”.

Relevantă pentru statutul minorităților mai este și legislația anti-discriminare. Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 137/2000 a luat naștere Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, cu rolul de a implementa principiul egalității între cetățeni<sup>27</sup>. De asemenea, pentru a descuraja manifestările de xenofobie, inclusiv ura față de minorități, au fost adoptate legi mai restrictive<sup>28</sup>, în acord cu recomandările formulate în avizele Comitetului Consultativ al Convenției-cadru privind Protecția Minorităților Naționale<sup>29</sup>. Deși

---

<sup>26</sup> În condițiile Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 11 din 8 ianuarie 2007).

<sup>27</sup> Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 431 din 12 septembrie 2001, republicată cu modificările ulterioare în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2007; ultima modificare prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 183 din 2 aprilie 2013). Vezi și M.R. Prisăcariu, *Statutul juridic al minorităților naționale*, Editura C.H. Beck, București, 2010, pp. 167-171. Deciziile relevante ale Consiliului – interesante și sub aspectul implementării cerințelor corectitudinii politice a discursului public – sunt redată *in extenso* în NRDO.

<sup>28</sup> Legea nr. 217/2015 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter fascist, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 558 din 28 iulie 2015; Legea nr. 157/2018 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antisemitismului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 561 din 4 iulie 2018 și Legea nr. 2/2021 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antițigănistului publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 5 ianuarie 2021.

<sup>29</sup> Vezi Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Romania – adopted on 24 November 2005, ACFC/OP/II(2005)007, p. 37; Third Opinion on Romania

eficiența și utilitatea combaterii prin măsuri restrictive, în special penale, a unor opinii discutabile sau blamabile rămâne discutabilă<sup>30</sup>, nu poate fi negată preocuparea autorităților în direcția instituirii unui climat social, cultural și mediatic în care rolul și importanța minorităților naționale să fie evidențiate în modul cuvenit și derapajele retorice sau violențele la adresa comunităților diferite prin etnie, limbă sau religie să fie evitate și ostracizate.

În 1997, după prima alternanță democratică la putere în România postdecembristă și în condițiile participării pentru prima dată la guvernare a UDMR, a fost înființat Departamentul pentru Protecția Minorităților Naționale<sup>31</sup>, (desființat în 2001), ca departament în cadrul aparatului de lucru al Guvernului României, subordonat primului-ministru.

Departamentul era condus de ministrul delegat pe lângă primul-ministru pentru minorități naționale, cu statut de membru al Guvernului (art. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 17/1997). Printre atribuțiile mai importante, Departamentul le avea pe cele de a elabora proiecte de legi și alte acte normative din domeniul său de activitate, de a aviza proiecte de legi și alte acte normative, care au incidență asupra drepturilor și îndatoririlor persoanelor aparținând minorităților naționale.

Ulterior este (re)înființat Consiliul Minorităților Naționale<sup>32</sup>, ca organ consultativ al Guvernului, fără personalitate juridică, aflat sub coordonarea Departamentului pentru Relații Interetnice<sup>33</sup>, care funcționează de asemenea ca structură fără personalitate juridică. Consiliul are drept scop asigurarea relațiilor cu organizațiile legal constituite ale cetățenilor aparținând minorităților naționale. CMN este format din trei reprezentanți ai organizațiilor

---

– adopted on 21 March 2012, ACFC/OP/III(2012)001, p. 35; Fourth Opinion on Romania – adopted on 22 June 2018 ACFC/OP/IV(2017)005, p. 44. Pentru o opinie critică asupra modului în care țara noastră urmează recomandările formulate de Comitetul Consultativ (mai ales în privința adoptării Legii statutului minorităților), vezi A. Szelmenczi, *Reacția României la Avizul nr. 4 al Comitetului Consultativ referitor la aplicarea CPMN*, în „Noua Revistă de Drepturile Omului”, vol. 15, nr. 1 (2019), pp. 23-36.

<sup>30</sup> Vezi G. Andreescu, *Legea de prevenire și combatere a antițigănistului. Calea punitivă este calea superficială*, în „Noua Revistă de Drepturile Omului”, vol. 16, nr. 4 (2020), pp. 35-50; M. Bălan, *Libertatea cuvântului și democrația combativă. considerații privitoare la legea nr. 217 din 23 iulie 2015*, în T. Toader și I. M. Costea (ed.), *Conferința 160 de ani de învățământ juridic ieșean*, Editura Hamangiu, București, 2015, pp. 135-144.

<sup>31</sup> Vezi Hotărârea Guvernului nr. 17/1997 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru Protecția Minorităților Naționale (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 17 din 5 februarie 1997) și modificată prin Hotărârea Guvernului nr. 506/1997 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 245 din 19 septembrie 1997), abrogată prin Hotărârea Guvernului nr. 13/2001 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 16 din 10 ianuarie 2001), care în art. 11 desființează Departamentul pentru Protecția Minorităților Naționale.

<sup>32</sup> Prin Hotărârea Guvernului nr. 589/2001 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 6 iulie 2001), modificată prin Hotărârea Guvernului nr. 1175/2001 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 789 din 12 decembrie 2001) și Hotărârea Guvernului nr. 181/2001 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 164 din 8 martie 2001).

<sup>33</sup> Vezi Hotărârea Guvernului nr. 749/2003 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 7 iulie 2003), O.U.G. nr. 11/2004 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 7 iulie 2004) și Hotărârea Guvernului nr. 111/2005 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 266 din 25 martie 2005).



cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Parlamentul României. În literatură s-au apreciat ca surprinzătoare, atât lipsa personalității juridice cât și inexistența puterii de decizie a acestui organ<sup>34</sup>. O altă deficiență de principiu a CMN constă în aceea că asigură reprezentarea doar a minorităților reprezentate în Parlament<sup>35</sup>.

Un alt organism central relevant în materie este Agenția Națională pentru Romi, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, aflat în subordinea Guvernului<sup>36</sup>.

Statutul minorităților naționale în România poate fi apreciat pe ansamblu ca fiind satisfăcător. Pași semnificativi în direcția îmbunătățirii statutului minorităților au fost făcuți începând cu anul 1997, iar în primii ani ai mileniului III – în contextul efortului pentru aderarea la UE – au fost înregistrate progrese considerabile. În formularea unui autor recent, România a parcurs drumul de la „codaș”, la model de urmat<sup>37</sup>.

La această oră lipsește încă o lege cadru a minorităților naționale, dar a fost ratificată Carta Europeană a Limbilor Regionale și Minoritare, iar problema învățământului în limbile minoritare este în bună măsură rezolvată: Legea educației naționale cuprinde prevederi detaliate referitoare la ciclul preuniversitar, există linii de studiu în limbile maghiară și germană în cadrul Universității „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca, precum și o universitate particulară cu predare în limba maghiară<sup>38</sup>, adresată membrilor acestei minorități.

Diversitatea etnică, lingvistică și culturală a Uniunii Europene reclamă găsirea unor formule juridice și instituționale prin care integrarea politică indivizilor în calitate de cetățeni ai Uniunii să producă un grad de coeziune și omogenitate politică apropiat celui existent în statele naționale. Soluțiile politice și legislative ale problemei minorităților oferă precedente cât se poate de utile și de relevante în acest sens.

---

<sup>34</sup> M.R. Prisăcariu, *op. cit.*, p. 171.

<sup>35</sup> Dat fiind faptul că în România sunt reprezentate în Parlament chiar și minorități care la recensământ au înregistrat mai puțin de 1000 de membri declarați, vorbitori ai limbii respectivei minorități, limita aceasta este de ordin pur teoretic.

<sup>36</sup> Vezi Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 78/2004 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 969 din 21 octombrie 2004) și Hotărârea Guvernului nr. 1703/2004 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 984 din 26 octombrie 2005); vezi și M.R. Prisăcariu, *op. cit.*, pp. 175-176.

<sup>37</sup> M. H. Ram, *Romania: from laggard to leader?*, în B. Rechel (ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, London and New York, 2009, pp. 180-194.

<sup>38</sup> Este vorba de Universitatea Sapientia din Cluj-Napoca. Ea a început să funcționeze din anul 2001 (când a primit autorizație provizorie de funcționare din partea Consiliului Național de Evaluare Academică și Acreditare) și acreditată prin Legea nr. 58 din 29 martie 2012 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 222 din 3 aprilie 2012).

# Protecția dreptului la siguranță juridică de către Curtea Constituțională – despre anumite evoluții din jurisprudența anului 2020

## The Protection of the Right to Legal Certainty by the Constitutional Court – on some Developments from the Case-law of 2020

Conf. univ. dr. **Elena Mădălina NICA\***  
Universitatea din Craiova  
Facultatea de Drept

### Abstract

*During 2020, the Constitutional Court issued numerous decisions with a high degree of complexity and relevant to the protection of the persons' right to legal certainty. We chose to approach mainly the Decision no. 678/2020, in which the Constitutional Court maintained its repositioning, that we consider unfortunate, regarding the requirement to motivate and substantiate the laws, a guarantee for the legal certainty. The Court also considered that establishing, by law, the Parliament's competence to set the date of the parliamentary elections did not contradict the legal certainty of the subjects of fundamental electoral rights, an aspect that we will question with the intention of keeping the questioning open. This intentions animates our entire approach, related to the systemic purpose of protecting rights and freedoms, including that of legal certainty, typical for the Romanian liberal state.*

**Keywords:** *the right to legal certainty; legal security; legitimate expectations; quality requirements of the law; Law no. 24/2000.*

### Rezumat

*În cursul anului 2020, Curtea Constituțională a pronunțat numeroase decizii cu grad ridicat de complexitate, relevante în materia protecției dreptului la siguranță*

---

\* nicamadalina@yahoo.com, conf. univ. dr. al Facultății de Drept din cadrul Universității din Craiova, membru în Centrul de Cercetări Juridice Fundamentale al acestei facultăți. Toate adresele electronice din acest studiu au fost accesate ultima dată, pentru verificare, la 20 februarie 2021. Rezultatele cercetării au fost prezentate sub titlul *Protecția dreptului la siguranță juridică de către Curtea Constituțională – evoluții recente* în cadrul Conferinței Internaționale Bienale, ediția a XIII-a, organizată între 6-7 noiembrie 2020 de către Facultatea de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara. Reformularea titlului s-a impus pentru a indica faptul că analiza nu este exhaustivă, ci se referă doar la anumite decizii ale Curții Constituționale.

*juridică al persoanelor. Am ales să ne referim cu precădere la Decizia nr. 678/2020, în care Curtea Constituțională și-a menținut re poziționarea, pe care o considerăm regretabilă, privind exigența de motivare și fundamentare a legilor, garanție a siguranței juridice. De asemenea, Curtea a considerat că instituirea prin lege a competenței Parlamentului de a stabili data alegerilor parlamentare nu contravine siguranței juridice a titularilor drepturilor electorale fundamentale, aspect pe care îl vom chestiona cu intenția menținerii deschise a problematizării. Această intenție animă, de altfel, întregul nostru demers, raportat la finalitatea sistemică a protecției drepturilor și libertăților, inclusiv a celui la siguranță juridică, tipică statului liberal român.*

**Cuvinte-cheie:** dreptul la siguranță juridică, securitate juridică, încredere legitimă, exigențe de calitate a legii, Legea nr. 24/2000.

**Introducere.** În anul trecut, marcat de incertitudine sanitară, comportamentul producătorilor de norme juridice în scopul gestionării situației pandemice s-a caracterizat prin deficiențe formale și de conținut al normelor, generatoare de incertitudine și nesiguranță juridică și de afectări neconstituționale ale anumitor drepturi și libertăți, cenzurate, în cea mai mare parte a lor, de către Curtea Constituțională (în continuare, CCR sau Curtea), printr-un număr considerabil de decizii interesând protecția efectivă a diverse drepturi și libertăți fundamentale și, în legătură cu aceasta sau distinct de ea, respectarea siguranței juridice a persoanelor, pe care CCR o numește securitate juridică sau principiu al securității juridice. Lucrarea de față are în vedere doar o parte din această realitate jurisprudențială sub unghiul protecției dreptului la siguranță juridică și se înscrie în linia unei preocupări mai vechi ale noastre<sup>1</sup>.

Scopul nu este de a epuiza expunerea consecințelor acestui drept în jurisprudența constituțională din 2020, demers foarte laborios, datorat, pe de o parte, caracterului proteic<sup>2</sup> al siguranței juridice și, pe de altă parte, complexității și dinamismului jurisprudenței constituționale incidente<sup>3</sup>. Ne propunem ca după ce vom puncta conceptualizarea siguranței juridice în doctrină și în optica recentă a CCR, așa cum rezultă din considerente de principiu, chiar dacă *via* o terminologie diferită și uneori o conceptualizare ce pare

<sup>1</sup> E.M. Nica, *Exigențe de calitate a dreptului în statul de drept român reflectate în jurisprudența constituțională referitoare la Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, în *Administrația publică și statul de drept* (coord. G. Gîrleşteanu), Universul Juridic, București, 2016, pp. 9-40. Cu acea ocazie am insistat asupra normelor de tehnică legislativă ca norme interpușe în controlul de constituționalitate, concretizări ale exigențelor de calitate a dreptului și consecințe ale siguranței juridice a persoanei.

<sup>2</sup> A.-L. Valembois, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-constitutionnalisation-de-l-exigence-de-securite-juridique-en-droit-francais. Autoarea se referă la securitate juridică în calitate de „exigență juridică polisemică”.

<sup>3</sup> Dinamica drepturilor fundamentale aflate în cauză, în relație cu siguranța juridică, precum și concilierea acestora cu protecția persoanei în context pandemic vor face obiectul unui studiu viitor.

ezitantă, să exemplificăm lipsa de activare a protecției siguranței juridice în câteva decizii ale Curții. Finalitatea avută în vedere este protecția cât mai eficientă a drepturilor și libertăților efective ale persoanei în sistemul nostru constituțional, finalitate normativă structurantă pentru statul de drept, în care noțiunile, conceptele juridice și instituțiile juridice au caracter evolutiv, derivat din faptul că normele nu sunt enunțuri descriptive, ci prescriptive, ce orientează conduita umană<sup>4</sup>. Această finalitate este totodată și extrajuridică, câtă vreme societatea românească pare că și-a impus ca postulat normativ auto-constituirea cu scopul respectării drepturilor persoanelor.

Prin „protecția de către CCR” înțelegem interpretarea protecției instituite de Constituant realizată de către Curte, *via* caracterul general obligatoriu al deciziilor sale, instituit de art. 147 alin. (4) din Constituție, ce acoperă, așa cum CCR reamintește constant, atât dispozitivul, cât și considerentele deciziilor, fiind raportat la statul de drept instituit de art. 1 alin. (3) din Constituție, pus în relație cu art. 1 alin. (5) din legea supremă, precum și la principiul loialității constituționale<sup>5</sup>. În contextul argumentării faptului că jurisprudența constituțională este normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate, s-a semnalat că „practic, are loc o constituționalizare a considerentelor și a soluției deciziei Curții Constituționale [...] devenind o exigență implicită a textului art. 147 alin. (4) din Constituție<sup>6</sup>”. De pildă, în Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018<sup>7</sup> s-a reținut: „deși are caracter jurisdicțional, art. 147 alin. (4) din Constituție conferă deciziei [...] forța normelor constituționale, pe care nu o limitează la cazul dat, ci îi atribuie un caracter *erga omnes*”. Considerentul a fost reluat în Decizia nr. 153 din 6 mai 2020<sup>8</sup>, adăugându-se că „legiferarea cu încălcarea deciziilor Curții Constituționale este incompatibilă cu statul de drept, consacrat de prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție”, pentru a se constata că „sunt întemeiate criticile [...] referitoare la nerespectarea jurisprudenței Curții Constituționale, cu consecința

<sup>4</sup> L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoțian, J.-L. Mestre, A. Roux, O. Pfersmann, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 1998, p. 77. Despre caracterul evolutiv al conceptelor juridice, pus în relație cu caracterul lor normativ, în contextul juridicizării conceptelor, D.C. Dănișor, *Juridicizarea conceptelor*, în *Dreptul* nr. 3/2011, pp. 52-69.

<sup>5</sup> În paragraful 21 din Decizia nr. 681/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1000 din 13 decembrie 2016, CCR a reținut, trimitând la o amplă jurisprudență anterioară, că: «Într-un stat de drept, astfel cum este proclamată România în art. 1 alin. (3) din Constituție, autoritățile publice nu se bucură de nicio autonomie în raport cu dreptul, Constituția stabilind [...] în art. 1 alin. (5) că respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie [...] Curtea a subliniat „importanța principiului constituțional general al comportamentului loial și a stabilit că revine, în principal, autorităților publice sarcina de a-l aplica și respecta în raport cu valorile și principiile Constituției, inclusiv față de principiul consacrat de art. 147 alin. (4) din Constituție referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale [...] a adăugat că „respectarea jurisprudenței Curții Constituționale constituie una dintre valorile care caracterizează statul de drept, obligațiile constituționale care rezultă din jurisprudența instanței constituționale circumscrisu cadrul activității legislative viitoare»». O precizare se impune: România nu este „proclamată” stat de drept, ci statul de drept este normativ, impus de Constituant.

<sup>6</sup> B. Karoly, *Prezumția de constituționalitate a normelor juridice*, în *Revista de Drept Constituțional* nr. 2/2017, material consultat pe site-ul [www.sintact.ro](http://www.sintact.ro).

<sup>7</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 97 din 7 februarie 2019. Este vorba despre paragraful 451 din decizie, în care se trimite la Decizia nr. 847 din 8 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 605 din 14 august 2008.

<sup>8</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 10 iunie 2020.

încălcării [...] art. 147 din Constituție [...] precum și a dispozițiilor art. 1 alin. (5) cu referire la art. 1 alin. (3) din Constituție<sup>9</sup>. În Decizia nr. 155 din 6 mai 2020<sup>10</sup> s-a reținut: „Curtea reamintește considerentele de principiu reținute constant în jurisprudența sa, potrivit cărora forța obligatorie care însoțește actele jurisdicționale ale Curții – deci și deciziile – se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acestea [...] respectarea deciziilor Curții fiind o componentă esențială a statului de drept”.

Sperăm ca această lucrare să contribuie, prin intenția de a problematiza, la păstrarea deschisă a discuției despre evoluția configurației siguranței juridice în sistemul român. Deschiderea este de altfel impusă chiar de caracterul constructiv al conceptelor juridice „în calitatea lor de artefacte, de instrumente mentale de orientare a acțiunii”, orice definiție a lor trebuind să fie un act de creație a unui concept nou<sup>11</sup>, un efort de fiecare dată luat de la capăt, cu ochi proaspăt. CCR aderă la această optică, invocând doctrina „dreptului viu”, „ceea ce semnifică, practic, o asumare fermă [...] a rolului său în interpretarea evolutivă a conceptelor constituționale, cu precădere în materia drepturilor și libertăților fundamentale<sup>12</sup>”. În sprijinul acestor susțineri s-a exemplificat inclusiv cu decizii din care reiese că în opinia Curții conceptele constituționale sunt supuse la rândul lor unei viziuni interpretative evolutive<sup>13</sup>.

## 1. Considerații introductive: despre siguranță juridică, *alias* securitate juridică

### A. Siguranța juridică a persoanei, securitate juridică, principiul securității juridice. Fundamentele constituționale ale dreptului la siguranță juridică

Reacție față de riscurile pe care le comportă dreptul pentru subiecții săi în societățile moderne<sup>14</sup>, securitatea juridică este considerată că „tinde să scape oricărui efort de definire conceptuală<sup>15</sup>”, ceea ce nu îi răpește calitatea de a fi, în sensul său cel mai larg, „un principiu [...] care este aproape rațiunea de a fi a dreptului însuși<sup>16</sup>”. Acest sens îl vom avea și noi în vedere. Securitatea juridică implică trei chestiuni: claritate, stabilitate și previzibilitate (a consecințelor juridice a actelor lor de către subiecții de drept, înglobând exigențele de cunoaștere și de calitate formală a dreptului; a dreptului însuși, ceea ce implică o formă de stabilitate a normelor și a ordinii juridice) și, prin multiplicitatea noțiunilor pe care le evocă, este totul deodată: „a ști și a prevedea<sup>17</sup>”. Autoarea acestei opinii a atras atenția, prin

<sup>9</sup> Paragrafele 111 și, respectiv, 112 din decizie.

<sup>10</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 4 iunie 2020. Este vorba despre para. 80 din decizie.

<sup>11</sup> D.C. Dănișor, *op. cit.*, p. 67.

<sup>12</sup> T. Toader, M. Safta, *Evoluția constituționalismului în România*, Revista de Drept Constituțional nr. 1/2015, p. 187. Aprecierile autorilor sunt făcute cu ocazia abordării noțiunii de reviriment jurisprudențial.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 188.

<sup>14</sup> A.-L. Valembos, *La constitutionnalisation*, *op. cit.*

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> M. Fromont, *Le principe de sécurité juridique*, AJDA, Hors-série, 1996, p. 178.

<sup>17</sup> A.-L. Cassard-Valembos, *L'exigence de sécurité juridique et l'ordre juridique français: «je t'aime, moi non plus...»*, Cahiers du Conseil Constitutionnel no. 5, octobre 2020, conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/l-exigence-de-securite-juridique-et-l-ordre-juridique-francais-je-t-aime-moi-non-plus. Pentru expresia

raportare opozițională la concepția clasică, asupra concepției moderne privind securitatea juridică: „În concepția clasică, securitatea juridică este sinonim cu absența arbitrariului și duce la asimilarea dintre drept și securitate. În concepția modernă, ea are o funcție de securizare a ordinii juridice. Această mutație a semnificației securității juridice este o îmbogățire: dreptul trebuie nu doar să asigure securitatea oamenilor, ci de asemenea să garanteze securitatea subiecților săi<sup>18</sup>”.

Credem că perspectiva trebuie răsturnată și punctul de pornire trebuie să fie raportat la finalitatea dreptului – protecția drepturilor și libertăților persoanelor, care sunt mai întâi subiecți de drepturi și, pe cale de consecință, subiecți ai dreptului, sistemul de norme juridice fiind el însuși un instrument de asigurare a coexistenței drepturilor și libertăților prin care se concretizează egala libertate a persoanelor. Credem că în concepția modernă este vorba despre garantarea siguranței subiecților de drepturi, a persoanelor, despre care s-a susținut că se realizează prin „toate mijloacele de realizare a statului de drept, mijloace, de regulă, procedurale”, ceea ce înseamnă că „principiul siguranței juridice comportă, în general, două categorii de reguli: cele privind calitatea dreptului (certitudinea dreptului, care impune previzibilitatea normelor, claritatea acestora și coordonarea lor sistemică adecvată, și o anumită calitate a prescripțiilor acestuia) și cele care vizează asigurarea stabilității situațiilor juridice (neretroactivitatea normelor juridice și previzibilitatea schimbărilor normative și, în genere, a acțiunilor statului, numită și respect al încrederii legitime)<sup>19</sup>”. Fundamentele constituționale ale siguranței juridice a persoanelor sunt, conform aceleiași opinii, la care achiesăm, statul de drept [înstituit de art. 1 alin. (3) din Constituție] și art. 23 din legea supremă, care „lasă impresia, la prima vedere, că face doar aplicația unui sens restrâns al siguranței [...] la fel ca în cazul libertății individuale, el afirmă, în alin. (1), că siguranța persoanei este inviolabilă, fără a contura noțiunea de siguranță [...] această dispoziție trebuie interpretată extensiv, independent de aplicațiile particulare pe care i le face art. 23<sup>20</sup>”.

În privința statului de drept ca fundament textual al dreptului la siguranță juridică, trebuie lămurit că relația dintre cele două concepte este de tip mijloc-scop: statul de drept, ansamblu de mijloace, mecanisme și proceduri destinate protecției persoanelor prin drept, are ca finalitate garantarea protecției drepturilor și libertăților efective ale persoanelor, printre care și siguranța juridică, cu un conținut autonom și totodată drept-garanție pentru celelalte drepturi. Acestea sunt concretizări ale principiului libertății, structurant pentru statul de drept, principiu ce presupune și siguranța, și nu invers, în sensul că statul de drept ar fi principiul structurant al drepturilor și libertăților subiecților de drepturi și drept. Această

---

„totul deodată: a ști și a prevedea”, se trimite la B. Pacteau, *La sécurité juridique, un principe qui nous manque?*, AJDA 1996.

<sup>18</sup> A.-L. Valembois, *La constitutionnalisation*, op. cit.

<sup>19</sup> D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice. Volumul I. Modernitate, liberalism și drepturile omului*, Ediția a doua revizuită și adăugită, Editura Simbol, Craiova, 2018, pp. 161-162.

<sup>20</sup> *Ibidem*. Pentru o exemplificare a garantării constituționale a securității juridice în Constituția Spaniei, a se vedea L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, A. Roux, O. Pfersmann, G. Scoffoni, op. cit., p. 869.

concepere a siguranței juridice ca drept al persoanei este de mult prezentă într-o parte a doctrinei franceze, în care se arătase că dreptul la siguranță este „un drept-garanție, adică un drept care apare ca condiția necesară a exercițiului celorlalte drepturi fundamentale<sup>21</sup>”. Tot în spațiul de conceptualizare francez se arătase, spre finele anilor 80 ai secolului XX, că fundamentul textual al dreptului la siguranță juridică este dreptul la siguranță garantat în Declarația de la 1789, în care este inclus<sup>22</sup>. Aderăm la această optică, cu mențiunea că deși este un drept-garanție, dreptul la siguranță juridică al persoanei are un conținut propriu, exprimat prin exigențele semnalate mai sus.

Ca drept al persoanei, dreptul la siguranță juridică este fundamental în sensul că determină producerea de norme ce reglementează direct și primar, fiind concretizarea libertății din perspectiva obligațiilor ce-i incumbă statului atunci când reglementează în materie de libertate. Debitorul dreptului la siguranță juridică este deci statul, prin toți agenții săi, în primul rând cei implicați în producerea normativă și totodată cei implicați în interpretarea și aplicarea normelor<sup>23</sup>. Obligațiile corelative ale acestor agenți se manifestă pe planurile reprezentate de exigențele siguranței juridice anterior precizate, care sunt astfel garanții generale pe care statul de drept le acordă celorlalte drepturi și libertăți fundamentale<sup>24</sup>.

Nu în ultimul rând, CCR însăși, în opera sa de garant al protecției siguranței juridice, este debitor al acestui drept, având în vedere că în exercitarea competențelor prin care asigură respectarea supremației Constituției îi incumbă obligația de a o respecta. Revirimentele jurisprudențiale ce restrâng sfera de protecție a dreptului la siguranță juridică sunt la fel de regretabile precum orice reviriment jurisprudențial care ar merge în sensul diminuării protecției unui drept sau a unei libertăți, contravenind principiului sensului ascendent al protecției acordate drepturilor și libertăților, concretizat inclusiv în materia limitelor instituite de Constituție revizuirilor constituționale, ceea ce face ca drepturile și libertățile să fie supraconstituționale<sup>25</sup>. Menționăm acest aspect, ce excede și el demersului nostru,

---

<sup>21</sup> J. Rivero, *Les libertés publiques*, t. 2, PUF, coll. Thémis, 1997, 6e éd., p. 21, *apud* A.-L. Cassard-Valembois, *L'exigence de sécurité juridique ...*, *op. cit.*

<sup>22</sup> F. Luchaire, în 1987, cf. L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, A. Roux, O. Pfersmann, G. Scoffoni, *op. cit.*, p. 870. În aceeași direcție sunt menționați L. Favoreu și B. Mathieu. La p. 869 se contestă posibilitatea recunoașterii de manieră generală a unui drept la securitate juridică, întrucât o atare recunoaștere „ar paraliza acțiunea puterilor publice [...] acestea nu ar mai putea aduce modificări legislației existente, pentru că o categorie sau alta de indivizi ar putea în mod constant să conteste reformele în numele dreptului lor la securitate juridică”. Autorii confundă siguranța juridică cu imutabilitatea sistemului juridic. Or, prima nu o presupune pe a doua, ci doar subordonează exigențelor sale modificările normative, inclusiv reformele.

<sup>23</sup> Ș. Deaconu, *Principiul securității juridice în ordinea constituțională română*, în Revista Română de Drept Privat nr. 3/2016, (text accesat pe site-ul [www.sintact.ro](http://www.sintact.ro), motiv pentru care lipsește paginația), califică securitatea juridică drept principiu de drept și afirmă că „presupune atât stabilitatea normelor juridice, cât și predictibilitatea legii [...] contribuie la o mai bună înțelegere și aplicare a dreptului, la crearea în timp a unei jurisprudențe unitare, dar și la creșterea gradului de încredere a cetățenilor în justiție”.

<sup>24</sup> E.M. Nica, *Exigențe de calitate a dreptului*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>25</sup> Conform art. 152 alin. (2) din Constituție, interdicția revizuirilor constituționale care ar suprima un drept sau o libertate fundamentală acoperă și garanțiile acestora. Curtea a reținut nerespectarea acestei interdicții în mai multe cazuri (e. g., Decizia nr. 799/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 440 din

fiind demn de o abordare distinctă, pentru a menține spiritul chestionator în ce privește una dintre problemele aduse în atenție în partea a doua a lucrării, atunci când vom aborda schimbarea de optică a CCR în materia calității expunerilor de motive ale legilor, de care depind motivarea și fundamentarea temeinică a acestora, exigență de tehnică legislativă de producere a actelor normative atașată, până în anul 2019, conceptului pe care Curtea îl numește „securitate juridică”.

În ce privește ceea ce a fost numit corolarul subiectiv al securității juridice, principiul respectării încrederii legitime, așa cum am arătat și cu altă ocazie, a fost dezvoltat în doctrina germană ca o concretizare subiectivă a securității juridice și definit ca „principiul în baza căruia, dacă un particular de bună-credință a crezut, în deplină încredere, în comportamentul unui organ public și în menținerea liniei de conduită astfel create a acestuia, atunci autoritățile trebuie să țină cont de așteptările legitime suscitade pentru fiecare asemenea particular – care trebuie să suporte cel mai mic inconvenient posibil în caz de schimbare –, adică nu trebuie să rupă încrederea, modificând de manieră neașteptată și brutală această linie de conduită, în orice caz, în măsura în care niciun interes public imperios nu o cere<sup>26</sup>”. Încrederea legitimă se referă deci, în ce privește producerea de norme, la predictibilitatea schimbărilor normative.

Considerat „o formă foarte vecină” a dreptului la securitate juridică, în care acesta din urmă a fost consacrat în dreptul european al libertăților, „încrederea legitimă”<sup>27</sup> atestă tocmai „deschiderea la situațiile individuale a securității juridice”, cu care întreține o „afinitate electivă”, ambele fiind, la nivelul Curții de Justiție a Uniunii Europene, principii generale extrase din dreptul german, invocarea concomitentă de către Curte a celor două principii fiind frecventă, aspect explicat prin faptul că, fiind o „excescență a securității juridice, încrederea legitimă nu s-a emancipat niciodată total de aceasta<sup>28</sup>”. Dreptul la siguranță juridică presupune încrederea legitimă<sup>29</sup> tocmai pentru că este un drept și în perspectiva subiectivă în care alegem să ne plasăm (subiectivă pentru că drepturile sunt ale subiecților), finalitatea dreptului în cauză este cea care impune, sub aspect obiectiv, obligații debitorilor săi. Acest tip de conceptualizare pare să fie specific atât Curții CEDO, ce a pus în

---

23 iunie 2011, Decizia nr. 80/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 246 din 7 aprilie 2014, Decizia nr. 465/2019 și Decizia nr. 464/2019, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 645 din 6 august 2019).

<sup>26</sup> E. M. Nica, *Drept electoral*, ediția a II-a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 22, citând-o pe S. Calmes, *Du principe de la protection de la confiance légitime en droit allemand, communautaire et français*, vol. 1, Dalloz, Paris, 2001, p. 297, 479 apud A.-L. Valembos, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, LGDJ, 2005, p. 249.

<sup>27</sup> L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, A. Roux, O. Pfersmann, G. Scoffoni, *op. cit.*, p. 870.

<sup>28</sup> F. Martucci, *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, Cahiers du Conseil Constitutionnel no. 5, octobre 2020, conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/les-principes-de-securite-juridique-et-de-confiance-legitime-dans-la-jurisprudence-de-la-cour-de-justice-de-l-union-europeenne

<sup>29</sup> Despre principiul încrederii legitime ca principiu corelat principiului securității juridice și „dezvoltat în dreptul comunitar”, I. Predescu, M. Safta, *Principiul securității juridice, fundament al statului de drept. Repere jurisprudențiale*, pp. 8, [ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/predescu.pdf](http://ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/predescu.pdf).



relație securitatea juridică cu, de pildă, dreptul la un proces echitabil<sup>30</sup>, cât și CJUE și dreptului Uniunii în general<sup>31</sup>.

### **B. Optica instanței constituționale: definiția „securității juridice”, principiul securității juridice, principiul legalității, fundamentele constituționale ale securității juridice**

Din lectura deciziilor CCR parcurse pentru redactarea acestei lucrări, am remarcat că terminologia folosită de Curte, deși rămâne, ca în jurisprudența mai veche, neunitară (principiul securității juridice, principiul securității raporturilor juridice, securitatea juridică a persoanei), atestă, dincolo de ezitări, un efort de conceptualizare ce înclină, din ce în ce mai pregnant, către prioritizarea aspectului subiectiv al siguranței juridice, care comportă conceperea sa ca un drept al persoanei ce impune obligații comportamentale, procedurale și substanțiale, legiuitorului și celorlalte autorități publice și, în general, agenților statului, în producerea (inclusiv alegerea momentului normării și a instrumentului juridic adecvat) și formularea conținutului normelor, precum și cu privire la interpretarea și aplicarea lor. Afirmăm acest lucru întrucât Curtea, începând cu 2018, se referă la „securitatea juridică a persoanei”, chiar dacă nu o califică drept al persoanei, ci „concept complex”. Vom prezenta evoluția aprecierilor Curții interesând conceptualizarea (în sens de definire și circumscriere) a ceea ce numește securitate juridică, manifestată în special începând cu 2018, în legătură cu momentul 2008 și momentul 2012.

De la Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008<sup>32</sup>, în care CCR a făcut referire la stabilitatea raporturilor juridice dedusă din statul de drept și din preambulul CEDO – „principiul stabilității raporturilor juridice, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit căruia România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa” – s-a ajuns, la capătul unor ani în care sfera de protecție s-a lărgit (printr-o conceptualizare mai apropiată de finalitatea protecției persoanei, reflectată inclusiv în folosirea unei terminologii care nu reduce siguranța juridică la stabilitatea raporturilor juridice, ci o atașează persoanelor, subiecților de drept și drepturi între care se stabilesc raporturile juridice), ca în Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018<sup>33</sup> Curtea să definească conceptul de securitate juridică a persoanei, consacrat, în opinia sa, de art. 1 alin. (5) din Constituție, în următorii termeni: „art. 1 alin. (5) din Constituție consacră

<sup>30</sup> Ibidem, p. 3, citând Cauza Brumărescu contra României.

<sup>31</sup> F. Martucci, *op. cit.* (inclusiv referințele bibliografice) a considerat că «implicând o apreciere *in concreto* a intereselor în prezentă, securitatea juridică participă la subiectivizarea dreptului Uniunii a cărei exprimare paroxistică este încrederea legitimă. Aceasta din urmă, „versant subiectiv al principiului obiectiv al securității juridice”, constituie „regula superioară de drept” ce protejează particularii contra modificărilor dispozițiilor în vigoare și survenirea oricărei situații în care rezultă că administrația a făcut să se nască speranțe, inclusiv furnizând informații eronate».

<sup>32</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 6 mai 2008.

<sup>33</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018.

securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească a dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale<sup>34</sup>. Aceste aprecieri cu privire la definirea securității juridice a persoanei au fost reluate și în 2020.

Curtea a atașat expres securitatea juridică statului de drept, i-a consfințit caracterul complex și cele două direcții în care se manifestă exigențele a căror respectare subîntinde obligații ale legiuitorului instituite de finalitatea siguranței juridice, concordantă cu finalitatea sistemică: efectivitatea drepturilor persoanei. În opinia CCR este vorba deci, pe de o parte, de exigențe referitoare la stabilitatea dreptului (previzibilitatea normării, predictibilitatea ei, adică neretroactivitatea și non-intempestivitatea) și, pe de altă parte, de exigențe referitoare la valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale. Credem că aceasta din urmă își subordonează stabilitatea dreptului, întrucât, în statul de drept, dreptul nu este decât un instrument de protecție a drepturilor. CCR alege să nu pună în vedere de o manieră clară acest specific al finalității siguranței juridice, cât timp distinge între cele două aspecte ale obligației legiuitorului instituite de garanțiile „de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept” ce dau conținutul conceptului de securitate juridică, juxtaponându-le prin conjuncția „și”.

În 2019, prin Decizia nr. 139 din 13 martie<sup>35</sup>, Curtea a reținut că „principiul legalității, prevăzut de [...] art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării”, adăugând că „regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat [...] nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică<sup>36</sup>. *Per a contrario*, o lege care creează insecuritate juridică nu slujește cetățenilor. Remarcăm că de data aceasta interpretarea Curții este mai restrictivă: spre deosebire de referirea generică la drepturi și libertăți fundamentale (așadar fără restrângerea sferei titularilor) din Decizia nr. 454/2018, CCR se întoarce la referirea strictă la cetățeni, pe care o preferă, din păcate, și cu multe alte ocazii. Pe de altă parte, progresul de conceptualizare din acest considerent este confirmarea de către Curte a relației mijloc-scop dintre instrumentele prin care se asigură „dezideratul calității legii” și securitatea juridică, prin

<sup>34</sup> Paragraful 68 din decizie.

<sup>35</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019.

<sup>36</sup> Paragraf 85 din decizie, în care a trimis la Decizia nr. 18/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, în care statuase că „în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție [...] acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție” și a citat din raportul Rule of law checklist al Comisiei de la Veneția.

referirea opozițională la interdicția insecurității juridice. Acest deziderat este el însuși un mijloc, câtă vreme „legea trebuie să slujească cetățenilor”.

Un an mai târziu, în Decizia 141 din 12 martie 2020<sup>37</sup>, Curtea își menține opinia despre fundamentele securității juridice – art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție și preambulul CEDO –, distingând între principiul legalității și securitatea juridică a persoanei consacrată de principiul securității juridice: „În ceea ce privește dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție [...] având în vedere dezvoltarea jurisprudențială [...] acesta cuprinde anumite exigențe ce țin de principiul legalității, de asigurarea interpretării unitare a legii, de calitatea legii (căreia i se subsumează claritatea, precizia, previzibilitatea și accesibilitatea legii), de principiul securității juridice care consacră securitatea juridică a persoanei”, a cărei definiție o reia din Decizia nr. 458/2018, adăugând neretroactivitatea legii printre mijloacele obligației legiuitorului de a asigura stabilitatea firească a dreptului<sup>38</sup>. În mod straniu, după aderarea la definiția largă a siguranței juridice, Curtea a trimis, în privința consacării principiului securității juridice, și la Decizia nr. 404/2008, referitoare doar la securitatea raporturilor juridice, adăugând că „instanța de la Strasbourg [...] a statuat că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții<sup>39</sup>”. CCR a aderat la opinia Curții EDO, conform căreia securitatea raporturilor juridice, componentă a siguranței juridice, se referă și la aplicarea dreptului.

În Decizia nr. 238 din 2020<sup>40</sup>, înainte să reia definiția conceptului de securitate juridică din Decizia nr. 454/2018, Curtea a reluat și cele statuate în Decizia nr. 51 din 2012<sup>41</sup>: „principiul securității juridice este instituit, implicit, de art. 1 alin. (5) din Constituție și reprezintă un principiu care exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze<sup>42</sup>, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă”. În plus, Curtea a reținut calitatea securității juridice de „componentă intrinsecă” a statului de drept, ce „presupune ordonarea tuturor atribuțiilor/competențelor autorităților publice și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale, ceea ce înseamnă că securitatea juridică este o componentă intrinsecă a acestuia<sup>43</sup>”. Securitatea juridică a fost deci atașată în mod

<sup>37</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1096 din 18 noiembrie 2020.

<sup>38</sup> Paragraf 19 din decizie.

<sup>39</sup> Paragraf 20 din decizie.

<sup>40</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 666 din 28 iulie 2020.

<sup>41</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012.

<sup>42</sup> Curtea achiesează aici la o opinie doctrinară exprimată în exact aceste cuvinte de către L. François, *Le problème de la sécurité juridique*, în *La sécurité juridique*, Ed. Jeune Barreau de Liège, 1993, p. 10, semnalată și de C.F. Costaș, *apud* S. Dragoman, *Principiul securității raporturilor juridice – parte a ordinii juridice*, Săptămânalul de drept nr. 10/2016, lege5.ro/Gratuit/gezdenbyhaza/principiul-securitatii-raporturilor-juridice-parte-a-ordinii-juridice.

<sup>43</sup> Paragraf 45 din decizie.

direct protejării drepturilor și libertăților fundamentale, rațiune de a fi a statului de drept, chiar dacă CCR omite să o precizeze.

Cele reținute cu caracter principial în Decizia nr. 51/2012 despre caracterul protector pentru persoane (Curtea referindu-se doar la „cetățeni”) al principiului securității juridice sunt reluate și în Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020<sup>44</sup>, cu referire la ceea ce Curtea a calificat ca aplicare a acestui principiu – exigența stabilității normelor juridice în domeniul electoral<sup>45</sup>. În ultima dintre deciziile asupra căreia ne vom apleca – Decizia nr. 678 din 29 septembrie 2020<sup>46</sup> –, CCR a reiterat considerentele principiale din deciziile nr. 51/2012, 454/2018 și 240/2020 referitoare la definirea conceptului de securitate juridică, „componentă intrinsecă a statului de drept”, la principiul securității juridice, la principiul legalității și la fundamentele constituționale ale „securității juridice a persoanei”: art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție<sup>47</sup>.

Ca remarcă generală, imprecizia terminologică, uneori chiar a conceptualizării, este însoțită de ezități cu privire la fundamentul constituțional al siguranței juridice – când art. 1 alin. (3) din Constituție, când art. 1 alin. (5) din Constituție, când ambele. Art. 23 din Constituție nu este reținut către CCR ca fundament al dreptului la siguranță juridică al persoanei. În pofida acestor deficiențe, mișcarea CCR înspre o conceptualizare a siguranței juridice specifică unei viziuni centrate pe subiecții titulari ai acestui drept reiese din mai multe elemente contextuale, precum considerentele de principiu puse în vedere mai sus, cărora li se adaugă cenzurarea neconstituționalității unor reglementări primare în raport de „principiul securității juridice”, chiar dacă în terminologia Curții se pare că este favorizată referirea la cerințele de calitate a legii și la respectarea tehnicii legislative, fără ca de fiecare dată când se reține neconstituționalitatea pe motivul încălcării vreunei componente a siguranței juridice aceasta să fie menționată expres în calitate de scop ce-și subordonează toate aceste mijloace. Așezarea CCR în această linie nu pare însă fixă, după cum vom încerca să arătăm.

## 2. Direcții în care CCR nu a activat protecția siguranței juridice a persoanei în 2020

În cele ce urmează ne vom referi mai întâi la schimbarea de optică a CCR în privința condiționării constituționalității extrinseci a legilor de respectarea cerințelor de tehnică legislativă referitoare la calitatea expunerii de motive și fundamentarea temeinică a reglementării și a soluțiilor legislative, cerințe impuse de protecția siguranței persoanei sub aspectul prohibirii arbitrariului. Vom chestiona apoi dacă instituirea prin lege a stabilirii datei alegerilor parlamentare prin lege organică respectă siguranța juridică, observând

<sup>44</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 12 iunie 2020.

<sup>45</sup> Paragraf 105 din decizie.

<sup>46</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 946 din 15 octombrie 2020.

<sup>47</sup> Paragrafele 101 și 102 din decizie.

răspunsul dat de către CCR în Decizia nr. 678/2020<sup>48</sup> criticii de neconstituționalitate intrinsecă aduse acestei soluții legislative raportate la art. 1 alin. (5) din Constituție din perspectiva „previzibilității legii și a securității raporturilor juridice” în materie electorală. Previzibilitatea se referă la predictibilitatea acțiunii de a norma, și nu doar la conținutul normei, derogatoriu de la legea în vigoare. În al treilea rând, vom pune în vedere că Decizia nr. 678/2020 a relevat, încă o dată, limitele sistemului de justiție constituțională în privința cenzurării de manieră directă în cadrul contenciosului normelor eventualele omisiuni ale legiuitorului primar de a reglementa.

### **A. Calitatea expunerii de motive și fundamentarea temeinică a reglementării și a soluțiilor legislative (nu) condiționează constituționalitatea extrinsecă a legii**

Dacă între 2009 și 2019 CCR a reținut neconstituționalitatea extrinsecă a unor legi controlate anterior promulgării pe motiv că expunerile lor de motive nu erau suficient argumentate, contrar cerințelor instituite de Legea nr. 24/2000 privind calitatea motivării și temeinica fundamentare a reglementării, în 2020 Curtea pare să fi realizat un reviriment jurisprudencial ce diminuează protecția siguranței juridice sub aspectul calității motivării și fundamentării actelor normative, ce interzic arbitrariul și susțin previzibilitatea normării.

#### **A 1. Decizia nr. 710/2009 și Decizia nr. 139/2019**

În Decizia nr. 710/2009<sup>49</sup>, CCR a apreciat că o expunere de motive a unei propuneri legislative „extrem de sumară, cuprinzând numai câteva mențiuni generice”, în care „nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate” este contrară art. 74 alin. (4) din Constituție, conform căruia „deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma ceruită pentru proiectele de legi”, art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării, precum și art. 1 alin. (5) din legea supremă.

Cu alte cuvinte, cum am semnalat cu altă ocazie<sup>50</sup>, o expunere de motive din care lipsește motivarea soluțiilor legislative propuse este motiv de neconstituționalitate extrinsecă prin raportare la obligația constituțională de a da propunerilor legislative forma cerută pentru proiectele de legi, coroborată cu obligația de a respecta supremația Constituției și legile, în cauză fiind art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 referitoare la motivarea proiectelor de acte normative. Reiterăm că aceste aprecieri au fost făcute fără să îi fi fost pus în vedere, însă CCR a reținut că „nu poate să nu observe, în calitatea sa de garant al supremației Constituției, așa cum statuează art. 142 alin. (1) din Legea fundamentală, că în procesul de legiferare în cauză au existat unele deficiențe care au tangență cu unele prevederi ale

<sup>48</sup> Decizia a privit obiecția de neconstituționalitate a art. 1 alin. (1) din Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016, precum și a legii, în ansamblul său.

<sup>49</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009.

<sup>50</sup> E. M. Nica, *Exigențe de calitate a legii, op. cit.*, p. 17.

Constituției și care ar fi putut fi evitate printr-o atenție sporită în examinarea proiectului de lege, atât în cadrul comisiilor permanente, cât și în cadrul plenului Camerei Deputaților<sup>51</sup>.

Ne menținem părerea că ceea ce Curtea a părut să acopere sub o exprimare prudentă ar trebui văzut drept o poziționare de principiu în materia exigențelor de tehnică legislativă referitoare la expunerea de motive și în special în privința argumentării acesteia. Am ales să o vedem astfel și o considerăm salutară, întrucât respectarea normelor de tehnică legislativă în materia redactării și cuprinsului unei expuneri de motive, ce vizează argumentarea sa suficientă, este o garanție a lipsei arbitrariului în ce privește oportunitatea legiferării, a caracterului ei justificat în mod obiectiv și rezonabil, imperativ de ordin general impus chiar de necesitatea protecției persoanelor împotriva punerii în act a normării, aspect al siguranței juridice. Deși cu ocazia Deciziei nr. 710/2009 Curtea nu s-a exprimat în acești termeni și nu a pus direct și explicit în relație aceste exigențe de tehnică legislativă cu ceea ce numește securitate juridică, ci doar redactarea defectuoasă a legii cu cerințele de calitate a legii astfel cum au stabilite în jurisprudența Curții EDO, și fără să se refere, *expressis verbis*, la fundamentul constituțional al acestor cerințe, credem că de manieră implicită Curtea a consfințit o concretizare a unei exigențe constituționale a siguranței juridice. Un an mai târziu, CCR a cenzurat lipsa fundamentării temeinice a reglementării, a soluțiilor legislative propuse, în raport de art. 6 din Legea nr. 24/2000, în contextul cenzurării lipsei de calitate a formulării unor norme legale în raport de principiul legalității [art. 1 alin. (5) din Constituție]<sup>52</sup>, pentru ca doi ani mai târziu, în Decizia nr. 682/2012<sup>53</sup>, să activeze aceleași prevederi pentru a constata neconstituționalitatea lipsei fundamentării actului normativ în materie electorală, care viza modificarea modalității de scrutin.

Mai recent, prin Decizia 139/2019<sup>54</sup>, Curtea, trimitând expres la Decizia nr. 710/2009, a reținut, în motivarea neconstituționalității extrinseci a legii controlate, că „motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție”, contextualizând în raport de „obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic, de strictă specialitate”<sup>55</sup>. Într-un considerent cu valoare de principiu, CCR a evidențiat expres legătura de tip mijloc-scop dintre accesibilitatea și previzibilitatea legii și principiul securității raporturilor juridice, statuând că primele sunt „cerințe” ale principiului și totodată „garanții împotriva arbitrariului”, adăugând că „rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare”<sup>56</sup>. Curtea a subînțeles că siguranța

<sup>51</sup> Partea introductivă a punctului III din decizie.

<sup>52</sup> Decizia nr. 1360/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 761 din 15 noiembrie 2010. Pentru detalii privind considerentele deciziei puse în relație cu cele reținute în Decizia nr. 710/2009, a se vedea E.M. Nica, *Exigențe de calitate a dreptului*, op. cit., pp. 18-23.

<sup>53</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 27 iunie 2012. Am semnalat această decizie și cu altă ocazie, astfel încât, pentru detalii, trimitem la E.M. Nica, *Drept electoral*, op. cit., p. 32.

<sup>54</sup> Decizia s-a referit la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar.

<sup>55</sup> Paragraf 80 al deciziei.

<sup>56</sup> Paragraf 81 din decizie.

juridică se opune, prin finalitatea sa, arbitrariului legiferării și reclamă astfel respectarea accesibilității și previzibilității. În plus, a apreciat că fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative „reprezintă o exigență impusă de statul de drept instituit de art. 1 alin. (3) și, între valorile sale, (de) principiul dreptății”, întrucât „previne arbitrariul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”<sup>57</sup>. Dreptatea, valoare supremă în statul de drept, este deci un principiu a cărui finalitate este prevenirea arbitrariului și al cărui conținut, ce guvernează inclusiv producerea validă a normelor juridice, este înțeles formal și de manieră negativă, prin intermediul a ceea ce interzice: în acest caz, lipsa motivării soluțiilor legislative, despre care CCR a adăugat că „este de natură să aducă atingere și (s.n.) dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății”<sup>58</sup>.

Salutăm aceste aprecieri ale CCR din perspectiva caracterului subiectiv al siguranței juridice. Ceea ce Curtea numește principiul securității raporturilor juridice este plasat în contextul statului de drept și în legătură cu principiul dreptății, ambele opunându-se arbitrariului, așa încât cerințele de accesibilitate și previzibilitate a legii, garanții ale siguranței juridice, impun, așa cum o face și dreptatea, ca soluțiile legislative să fie motivate, condiție de producere validă a legilor. În speță, CCR remarcase că expunerea de motive a legii cuprindea numai „două paragrafe, din care nu rezultă cu claritate cerințele care au reclamat intervenția normată [...] nu se face nicio mențiune cu privire la soluțiile legislative propuse, principiile de bază și finalitatea acestora, lipsind elementele de motivare prevăzute de art. 31 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000 [...] în lipsa motivării, [...] legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia”<sup>59</sup>.

Acest tip de raționament a fost menținut și în Decizia nr. 153/2020<sup>60</sup>, în care CCR a trimis expres la considerentele din Decizia nr. 139/2019 referitoare la definirea securității juridice redată și de noi *supra*<sup>61</sup>, pentru a concluziona că „sunt întemeiate criticile referitoare la deficiențe în privința activității de documentare și fundamentare a legii, cu consecința încălcării [...] art. 1 alin. (5) raportate la art. 1 alin. (3)”, întrucât, în speță, expunerea de motive a unei legi cu „pronunțat caracter eterogen” nu respecta art. 31 din Legea nr. 24/2000 ce instituie reguli privind conținutul instrumentului de motivare „menite să asigure o fundamentare temeinică a proiectului de lege”, apărând ca „un început de instrument de motivare [...] fără a realiza o analiză și a identifica soluții care să răspundă în mod real problemelor sesizate”<sup>62</sup>. Mai mult, CCR a pus în relație de tip cauză-efect deficiențele de motivare și fundamentare a legii și reglementarea lacunară a acesteia, „care nu răspunde în mod real intenției de reglementare”, creând un vid legislativ pe care l-a sancționat prin

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> Paragrafele 78-79 din decizie.

<sup>60</sup> Decizia a fost pronunțată cu ocazia soluționării obiectivelor de neconstituționalitate a Legii privind abrogarea unor prevederi referitoare la pensiile de serviciu și indemnizațiile pentru limită de vârstă, precum și pentru reglementarea unor măsuri în domeniul pensiilor ocupaționale.

<sup>61</sup> Paragrafele 86 și, respectiv, 87, în care este citat para. 81 din Decizia nr. 139/2019.

<sup>62</sup> Paragrafele 88 și, respectiv, 81-85 din decizie.

raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție. Curtea a remarcat „discrepanța dintre intenția legiuitorului și realitatea reglementării”, cu consecința încălcării principiului supremației legii în sensul art. 1 alin. (5) cu referire la art. 16 alin. (2) din Constituție<sup>63</sup>”, constatând că deficiențele „anterior sesizate și analizate (cele privind expunerea de motive, *n.a.*) determină [...] o reglementare lacunară”.

Încrederea în menținerea acestei linii de interpretare principiale a fost clătinată de re poziționarea Curtii în privința lipsei de calitate a expunerii de motive, foarte clar manifestată în deciziile nr. 238/2020 și nr. 678/2020.

## A 2. Schimbarea de optică din Decizia nr. 238/2020 și Decizia nr. 678/2020

Cu ocazia Deciziei nr. 238/2020, Curtea a abandonat linia interpretării din Decizia nr. 319/2019, realizând un reviriment jurisprudențial nuanțat în materia consecințelor unei expuneri de motive lacunare, insuficient argumentate, a unei legi. CCR a accentuat că este vorba despre o poziție principială: „autorul obiecției [...] solicită efectuarea unui control de constituționalitate a legii raportat la faptul că expunerea de motive a acesteia este incompletă [...] o asemenea critică este, de principiu, inadmisibilă, Curtea Constituțională neavând competența să cenzureze modul de redactare a expunerii de motive concepute de deputați, senatori sau Guvern [...] nu se poate susține încălcarea art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție”, după ce reținuse că „un viciu de neconstituționalitate extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă [...] rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament [...] controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii<sup>64</sup>”.

În argumentarea acestei alegeri, CCR a mai accentuat, tot cu valoare de principiu, că „în ceea ce privește criticile de neconstituționalitate (extrinsecă, *n.a.*) raportate la art. 1 alin. (1) și (5) din Constituție, din perspectiva faptului că expunerea de motive este lacunară, Curtea reține că, de principiu, nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate. Expunerea de motive și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrare constituțională”, pentru a continua, concordant cu jurisprudența anterioară, că „expunerea de motive, prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituție, este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor<sup>65</sup>”. Diferit de cele reținute în Decizia 139/2019, CCR a ales să nu mai valorizeze importanța expunerii de motive pentru verificarea fundamentării temeinice a soluției legislative, condiție de constituționalitate extrinsecă a legii, atribuind expunerii de motive o finalitate mai restrictivă (chiar dacă tot funcționalistă) comparativ cu jurisprudența anterioară: „odată adoptată legea, rolul său (al expunerii de motive, *n.a.*) se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia [...] expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate – metoda de interpretare teleologică [...] expunerea de motive este doar un instrument dintre multe altele ale unei metode interpretative.

<sup>63</sup> Partea introductivă a pct. 3.2 din decizie.

<sup>64</sup> Paragraf 40 și, respectiv, 39 din decizie.

<sup>65</sup> Paragraf 36 din decizie.



Faptul că aceasta nu este suficient de precisă sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce la concluzia că însăși norma respectivă este neconstituțională pentru acest motiv, ea având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate<sup>66</sup>.

CCR a plasat așadar analiza importanței calității expunerii de motive sub un unghi diferit, dat de momentul adoptării legii: din element ce condiționează accesibilitatea și previzibilitatea legii, garanții ale protecției împotriva arbitrariului, expunerea de motive devine simplu instrument de interpretare a legii, „dintre multe altele ale unei metode interpretative”, cu „funcție de suport în interpretarea normei adoptate”. Este vorba, în opinia Curții, despre interpretarea teleologică: „dacă sensul normei poate fi înțeles/ dedus prin alte metode interpretative decât cea teleologică sau chiar prin metoda teleologică, apelând la expunerea de motive, la stenogramele care consemnează dezbaterile parlamentare, la motivarea amendamentelor aduse, la rapoartele și avizele întocmite în procedura parlamentară, nu înseamnă că insuficiența motivării expunerii de motive duce la neconstituționalitatea legii [...] dacă în urma parcurgerii tuturor metodelor interpretative, inclusiv a celei teleologice, se ajunge la concluzia că textul legal este neclar/ imprecis/ imprevizibil, atunci se poate constata încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție [...] nu de puține ori expunerea de motive, din cauza modificărilor aduse proiectului/ propunerii legislative în Parlament, nu mai reflectă prin conținutul său ceea ce prevede legea adoptată<sup>67</sup>”.

Altfel spus, doar textul legal imprecis și imprevizibil este cenzurabil în raport de art. 1 alin. (5) din Constituție, nu și lipsa de argumentare a expunerii de motive, instrument al fundamentării temeinice a reglementării. Ne întrebăm de ce Curtea a acceptat, fără să se chestioneze, ci avansând ca argument în sprijinul ideii că neconstituționalitatea unei legi nu este analizabilă din perspectiva argumentării finalității, realizată în expunerea de motive, că „nu de puține ori expunerea de motive, din cauza modificărilor aduse proiectului/ propunerii legislative în Parlament, nu mai reflectă prin conținutul său ceea ce prevede legea adoptată”. CCR nu a problematizat, sub aspectul fundamentării temeinice, cu privire la îndepărtarea unei legi de finalitatea sa inițială, pe care a acceptat-o ca pe un fapt, fără să mai activeze obligația inițiatorilor procesului legislativ prevăzută de art. 74 alin. (4) din Constituție și nici, în legătură cu cerințele de calitate a legii în statul de drept, aspect al siguranței juridice, prevederile Legii nr. 24/2000 ce impun fundamentarea temeinică a actelor normative.

În justificarea schimbării de optică, Curtea a ținut să clarifice relația dintre „caracterul incomplet al expunerii de motive” și „caracterul neclar/ imprecis/ imprevizibil al textului”, afirmând că între cele două nu există o relație de cauzalitate directă, „constatare valabilă și viceversa”: pe cale de consecință, „exigențele de calitate a legii și cele privind modul de redactare a expunerii de motive sunt două chestiuni diferite între care nu se poate stabili o relație cauzală”, fiind vorba strict de „o relație funcțională, în sensul că expunerea de motive poate ajuta la o mai bună înțelegere a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice, care,

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> Paragraful 37 din decizie.

prin natura lor, au un limbaj mai greu accesibil<sup>68</sup>. Curtea a nuanțat, cum o făcuse și în Decizia nr. 139/2019, și a restrâns analiza la dispozițiile cu caracter tehnic, pentru a refuza plasarea în cadrul analizei neconstituționalității extrinseci datorate insuficienței argumentări din expunerea de motive lacunară, cu incidență în privința imperativului de fundamentare temeinică. Justificarea acestei re poziționări este realizată prin afirmarea diferenței de situație față de obiecția de neconstituționalitate soluționată cu un an înainte: „Nu este rolul Curții Constituționale să analizeze consistența acestei relații funcționale prin prisma modului de redactare a expunerii de motive. Cele stabilite prin Decizia nr. 139 din 13 martie 2019 constituie *mai degrabă o explicitare exhaustivă a încălcării cerințelor de calitate a legii verificate în acea cauză, cu indicarea faptului că nici măcar expunerea ei de motive nu a fost aptă să-i deslușească înțelesul, ceea ce a dus la concluzia că nicio metodă interpretativă nu a putut suplini lipsa de claritate/ precizie/ previzibilitate a normei* (s.n.)”. Or, în Decizia nr. 139/2019, Curtea făcuse mai mult decât atât, după cum am adus în atenție.

De astă dată CCR a redus exigențele de calitate a expunerii de motive la o simplă „metodă interpretativă” al cărei scop este să contribuie la „suplinirea” lipsei de claritate/ precizie/previzibilitate a normei. *Per a contrario*, o expunere de motive suficient argumentată și o fundamentare temeinică sunt apte să „suplinească” deficiențele de calitate ale legii, cu atât mai mult cu cât, pentru a ne raporta la logica CCR, există distincție între expunere de motive și textul legii? Dacă o lege cuprinde dispoziții neclare, imprecise, imprevizibile, iar expunerea de motive și fundamentarea ei sunt argumentate și temeinice, pot ele acoperi viciul de neconstituționalitate al textului normelor? Considerăm că nu, tocmai pentru că acesta este distinct de instrumentele de motivare, așa cum a semnalat Curtea. Dacă însă o lege ar cuprinde norme clare, precise, previzibile, dar fundamentarea sa nu ar fi temeinică și expunerea sa de motive nu ar fi suficient argumentată, respectiva lege nu ar fi cu necesitate lipsită de arbitrarium la nivelul justificării producerii sale. Lipsa arbitrariumului se analizează în termeni de obiectivitate și rezonabilitate, ceea ce înseamnă că atât motivele legii, cât și motivarea acesteia trebuie să nu depindă de voința subiectivă a legiuitorului, ci să fie obiective și rezonabile. Or, motivele și motivarea sunt atestate tocmai de expunerea de motive și celelalte instrumente de fundamentare temeinică.

Credem că expunerea de motive nu poate fi redusă la un instrument care cuprinde „opțiuni, dorințe sau intenții”, astfel cum afirmă Curtea. O expunere de motive nu așa ceva trebuie să cuprindă, ci elementele pe care CCR le accentuase în jurisprudența anterioară Deciziei nr. 238/2020. Sigur că nu se poate controla constituționalitatea expunerii de motive, distinct și de sine stătător față de lege, însă calitatea sa, suficiența sa argumentare, credem că trebuie să rămână un criteriu în cadrul controlului de neconstituționalitate extrinsecă a legilor, pentru a da efectivitate protecției siguranței juridice a persoanelor. De altfel, faptul că lipsa motivării și fundamentării actului normativ sunt cauze de neconstituționalitate extrinsecă fusese semnalat și în opinia concurentă la Decizia nr. 155/2020. Aceasta, cu trimitere inclusiv la deciziile nr. 710/2009, 682/2012, 139/2019, precum și la Decizia nr. 153/2010, a arătat, cu justețe, că „se poate deduce că regulile de tehnică

<sup>68</sup> Paragraf 38 din decizie.

legislativă referitoare la motivarea și fundamentarea actelor normative au devenit o normă de referință pentru controlul extrinsec al constituționalității legilor, cu precădere atunci când sunt avute în vedere domenii de reglementare pronunțat tehnice și de strictă specialitate<sup>69</sup>. Cu precădere, și nu exclusiv. Opinia concurentă a concluzionat că din lectura expunerii de motive a legii controlate reiese lipsa motivării și a fundamentării actului normativ, fiind astfel încălcat art. 1 alin. (5) din Constituție „prin prisma regulilor de legistică formală impuse de Legea nr. 24/2000<sup>70</sup>”.

Poziționarea foarte clară a CCR din Decizia nr. 238/2020 s-a menținut și cu ocazia Deciziei nr. 678/2020, în sensul în care insuficiența argumentativă a expunerii de motive a legii nu condiționează producerea sa validă. Curtea a apreciat că „nu are competența să exercite un control de constituționalitate asupra modului de redactare a expunerii de motive concepute de deputați, senatori sau Guvern”, pentru a conchide că „incidența dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție [...] nu poate fi reținută în situația dată<sup>71</sup>”. CCR a amintit că în Decizia nr. 238/2020 statuase că „un viciu de neconstituționalitate extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament [...] controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii”.

Curtea a refuzat așadar încă o dată să problematizeze cu privire la relevanța constituțională a imperativului ca expunerea de motive a unei legi să fie argumentată suficient, precum și cu privire la fundamentele constituționale și legale ale acestuia, precizate în deciziile nr. 710/2009, 139/2019 și 153/2020. Aceste fundamente derivă tocmai din dreptul la siguranță juridică. În plus, deși autorii obiecției de neconstituționalitate formulară o critică în sensul insuficienței argumentării a expunerii de motive, CCR, reluând, *tale quale*, exprimarea din Decizia nr. 238/2020, a evitat o raportare concretă la cuprinsul expunerii de motive pusă în discuție, accentuând că obiectul controlului de constituționalitate este legea, „și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii”. Curtii nu i se solicitase să fie controlată constituționalitatea expunerii de motive, ci să stabilească dacă legea era constituțională câtă vreme expunerea sa de motive nu era argumentată suficient.

Dacă așadar începând cu 2009 Curtea s-a poziționat nuanțat cu privire la relevanța constituțională a deficiențelor unei expuneri de motive prin raportare la siguranța juridică, re-poziționarea sa recentă, fără problematizare, reducerea conceptului de expunere de motive la „opțiuni, dorințe sau intenții” ale autorilor inițiativei legislative își poate dovedi efectul restrictiv asupra efectivității siguranței juridice și a protecției persoanelor împotriva arbitrarului.

<sup>69</sup> Punct. 2.4 din opinia concurentă.

<sup>70</sup> Punct 1.3 din opinia concurentă.

<sup>71</sup> Paragraf 97 din Decizia nr. 678/2020.

### **B. Stabilirea cu caracter derogatoriu a datei alegerilor parlamentare prin lege organică și siguranța juridică: „previzibilitatea legii și securitatea raporturilor juridice” în materie electorală în Decizia nr. 678/2020**

În această parte a demersului nostru ne vom referi la raționamentul CCR privind non-intempestivitatea normării (predictibilitatea schimbării normative) în materie electorală, impusă de siguranța juridică a titularilor drepturilor electorale a căror valorificare, pentru a relua exprimarea Curții, trebuia să se facă în condiții optime, în contextul epidemiologic existent la acea dată. Curtea nu a circumscris noțiunea de „optim”. În opinia noastră, condițiile optime rezultă tocmai din respectarea siguranței juridice, garanție a efectivității drepturilor electorale.

Predictibilitatea schimbărilor normative este o cerință formală, de constituționalitate extrinsecă a legilor, subsumată siguranței juridice a persoanelor sub aspectul a ceea ce este numit „încredere legitimă”. Această încredere legitimă în activitatea de normare a statului (la care, în jurisprudența sa în materie electorală, Curtea se referă prin utilizarea sintagmei „stabilitate legislativă”) face că „orice schimbare imprevizibilă a cadrului juridic” să fie „contrară siguranței juridice, aspect al statului de drept, prevăzută în art. 23 alin. (1) din Constituție”, așa încât „o normă intempestivă este o normă contrară libertății și siguranței persoanei. Continuitatea dreptului nu mai este astfel doar o cerință sistemică, ci o condiție a libertății și siguranței juridice a persoanelor, un drept fundamental al acestora, o limită formală a puterii normative<sup>72</sup>”.

Decizia nr. 678/2020 a avut ca obiect al controlului *a priori* prevederi ce urmăreau stabilirea datei alegerilor parlamentare de către Parlament, prin lege organică: „Prin derogare de la prevederile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare, data alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților ce vor fi organizate ca urmare a expirării mandatului Parlamentului, aflat în curs de exercitare la data intrării în vigoare a prezentei legi, se stabilește prin lege organică, cu cel puțin 60 de zile înaintea datei alegerilor”. În obiecția de neconstituționalitate s-a susținut că „modificarea competenței autorităților publice în vederea stabilirii datei alegerilor parlamentare [...] realizată cu mai puțin de 6 luni înainte de alegerile la termen, încalcă exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție, în dimensiunea sa referitoare la previzibilitatea legii și ce a securității raporturilor juridice”, precum și că „prin intervenția intempestivă și formalizarea excesivă a procedurii de stabilire a datei alegerilor se creează premisele încălcării altor dispoziții și garanții constituționale<sup>73</sup>”, intuindu-se că siguranța juridică a subiecților drepturilor electorale este o garanție a efectivității acestora.

<sup>72</sup> D.C. Dănișor, *Limitele sferei dreptului rezultate din limitele mutabilității sistemului juridic*, în Revista de Drept Constituțional nr. 4/2016, p. 152. Se precizează că încrederea legitimă acoperă și oportunitatea activității administrative.

<sup>73</sup> Paragrafele 98 și, respectiv, 4 din decizie.

## B 1. Soluția stabilirii prin lege a datei alegerilor parlamentare nu încalcă „principiul securității juridice”, în opinia CCR

Materia electorală este privilegiată în jurisprudența CCR privind stabilitatea legislativă pe care o impune siguranța juridică, Curtea accentuând constant, începând cu 2012, exigența de predictibilitate, imposibilitatea de modificare a legislației electorale cu mai puțin de un an înaintea alegerilor, prin preluarea aprecierilor cu caracter de recomandare ale Comisiei de la Venetia<sup>74</sup>. Nuanța inclusă în acestea a fost aplicată inclusiv în Decizia nr. 678/2020, pentru a se reține că „al doilea aspect al principiului securității juridice în materia electorală îl vizează reglementarea elementelor esențiale ale legii electorale, care trebuie să se bucure de o stabilitate sporită [...] Aceste elemente sunt identificate în mod expres (sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale, circumscripțiile și regulile de constituire a circumscripțiilor), ele fiind cele care dau consistență drepturilor electorale ale cetățeanului<sup>75</sup>”. Primul aspect al securității juridice în materie electorală relevat de Curte prin citarea din Raportul explicativ al Codului bunelor practici în materie electorală este că „ceea ce este necesar a se evita nu este atât modificarea sistemelor de scrutin, care pot fi întotdeauna îmbunătățite, adaptate, ci modificarea lor frecventă sau cu mai puțin de un an înainte de momentul alegerilor<sup>76</sup>”. În respectivul act formularea paragrafului 64 este următoarea: „În practică, totuși, trebuie garantată nu atât stabilitatea principiilor fundamentale (este puțin probabilă contestarea lor în mod serios), cât stabilitatea unor reguli mai speciale ale dreptului electoral, în special (s.n.) cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor<sup>77</sup>”.

CCR nu s-a referit la non-intempestivitate, ci a ales terminologia de „stabilitate a normelor juridice în domeniul electoral”, pentru a reaminti că aceasta este „o expresie a

---

<sup>74</sup> Pentru abordarea exigenței stabilității legislative în materie electorală și a jurisprudenței constituționale relevante până în anul 2016, inclusiv a Deciziei nr. 51/2012, a se vedea E. M. Nica, *Drept electoral, op. cit.*, pp. 22-26.

<sup>75</sup> Paragraful 99 din decizie. Aceeași exprimare se regăsește în para. 69 din Decizia nr. 150 din 12 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 215 din 17 martie 2020, prin care a fost reținută neconstituționalitatea extrinsecă a Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2020 privind modificarea și completarea unor acte normative în materia alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, precum și unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor parlamentare anticipat, datorată afectării drepturilor electorale și regimului constituțional al Parlamentului, contrar art. 115 alin. (6) din Constituție. În Decizia nr. 678/2020 Curtea nu trimite însă la Decizia nr. 150/2020.

<sup>76</sup> Mai sintetică a fost exprimarea din para. 71 al Deciziei nr. 150/2020: „pentru a atrage incidența principiului securității juridice cele două aspecte pe care le comportă (frecvența cu care/momentul în care intervin modificările legislative, respectiv reglementarea să vizeze elemente esențiale ale legii electorale) trebuie îndeplinite cumulativ”. CCR a reținut (para. 77) că erau întrunite „ambele aspecte care atrag incidența principiului securității juridice”, constatând că prin adoptarea Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2020 „legiuitorul nu a respectat obligația de a se abține de la modificarea cadrului normativ în materie electorală [...] modificând elemente esențiale privind exercitarea drepturilor electorale cu mai puțin de un an înainte alegerilor parlamentare la termen sau anticipate, legiuitorul a încălcat [...] art. 1 alin. (3) și (5) privind statul de drept, obligația respectării Constituției și principiul securității juridice”.

<sup>77</sup> [venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-rom](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-rom).

principiului securității juridice, instituit, implicit, de art. 1 alin. (5) din Constituție” și a relua despre acesta cele reținute în ceea ce poate fi numită decizia fondatoare (nr. 51/2012), reiterate în Decizia nr. 240/2020: „exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă<sup>78</sup>”. Curtea a reluat totodată și definiția conceptului de securitate juridică prin raportare la Decizia nr. 454/2018: „art. 1 alin. (5) din Constituție consacră securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale<sup>79</sup>”.

Pentru a aprecia asupra (ne)respectării non-intempestivității, pașii erau așadar: să se stabilească dacă data alegerilor este sau nu un element esențial al sistemului electoral, întrucât schimbarea organului competent să o stabilească pune în cauză certitudinea asupra acesteia și dacă schimbarea a intervenit cu respectarea termenului în care nu se pot aduce modificări elementelor esențiale ale sistemului electoral. Pentru a aprecia dacă stabilirea datei alegerilor prin lege, prin derogare de la dreptul comun, afectează sau nu un aspect esențial al reglementării electorale ce cade sub incidența siguranței juridice, CCR nu s-a referit la data alegerilor din perspectiva dreptului de a alege și a dreptului de a fi ales, deși invocase „valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale”, ci din perspectiva strict a „reconfigurării competențelor autorităților publice de a stabili data alegerilor”, pentru a reține că aceasta „nu este un aspect esențial al legii electorale care să intre sub incidența principiului securității juridice<sup>80</sup>”. Curtea a reamintit cele statuate în Decizia nr. 240/2020: „Parlamentul poate reține competența de a stabili data alegerilor locale în condițiile prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale, în măsura în care derogă de la prevederile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 115/2015”, adăugând că din punct de vedere constituțional sunt posibile atât soluția legislativă în vigoare, care dă Guvernului competența de a stabili data alegerilor, cât și cea care dă Parlamentului, prin lege derogatorie, această competență<sup>81</sup>.

CCR a privilegiat raportarea la competențele autorităților în detrimentul raportării directe la siguranța juridică și, corelativ, la protecția efectivă a dreptului de a alege și a dreptului de a fi ales, principiu structurant în materie electorală, ce subordonează competența autorităților de a stabili data alegerilor față de finalitatea acestei protecții. Curtea a pus accent pe mijloace, nu pe scop, pornind de la mijloace către scop, iar nu invers, cum credem că ar fi trebuit (mai ales câtă vreme viziunea centrată pe finalitate pare să nu-i fie străină) și a adăugat: „modificarea autorității competente să stabilească data alegerilor nu impietează cu nimic asupra securității juridice a cetățeanului, din contră, este menită să asigure o

<sup>78</sup> Paragraf 101 al Deciziei nr. 678/2020.

<sup>79</sup> Paragraf 102 al deciziei.

<sup>80</sup> Paragraf 103 al deciziei.

<sup>81</sup> Paragraf 127 din Decizia nr. 240/2020, reluat în para. 144 din Decizia nr. 678/2020.

valorificare în condiții optime a drepturilor electorale ținând seama de situația epidemiologică existentă<sup>82</sup>. CCR nu a demonstrat neafectarea securității juridice a persoanelor, ci doar a răsturnat perspectiva, afirmând că scopul soluției legislative controlate este tocmai contrariul, în contextul situației epidemiologice, neprecizând ce înseamnă condiții optime ale valorificării drepturilor electorale.

Credem că CCR trebuia să arate de ce stabilirea datei alegerilor parlamentare prin lege derogatorie este „menită să asigure o valorificare în condiții optime a drepturilor electorale ținând seama de situația epidemiologică existentă”, ceea ce ar fi presupus să precizeze ce înseamnă condiții optime și să verifice dacă alegerea acestui mijloc era susținută de adecvarea sa *a priori* pentru atingerea scopului urmărit. Aceasta ar fi presupus să fi stabilit dacă posibila modificare a datei alegerilor, efect al soluției legislative, ar fi pus în cauză exercițiul dreptului de a fi ales sub aspectul efectivității prin incertitudinea cu privire la data alegerilor, lăsată la aprecierea legiuitorului. Incertitudinea merita analizată din unghiul cerințelor siguranței juridice, al încrederii legitime în adoptarea și aplicarea normelor, garanție a drepturilor electorale. Curtea trebuia deci să pornească analiza valorificării în condiții optime a drepturilor electorale în contextul epidemiologic de la finalitate către mijloace (în cauză mijlocul fiind soluția legislativă a stabilirii datei alegerilor prin lege) și să verifice nu doar dacă acest mijloc este apt *a priori* să satisfacă scopul urmărit, ci și, mai apoi, dacă este un mijloc strict adecvat satisfacerii finalității urmărite, viziune de altfel tipică în materia reglementării în materie de drepturi și libertăți, impusă de art. 53 din Constituție. O atare problematizare a lipsit. Ea ar fi presupus ca prin raportare la finalitatea valorificării în condiții optime a drepturilor electorale în contextul epidemiologic, Curtea să fi apreciat dacă Parlamentul avea la dispoziție și alte mijloace nu doar apte să satisfacă acest scop, ci mai adecvate acestuia decât modificarea prin lege a autorității competente să stabilească data alegerilor.

Dacă aceste mijloace ar fi fost individualizate, ar fi trebuit să se facă raportare la momentul când acestea ar fi putut fi instituite, pentru a fi asigurată respectarea siguranței juridice sub aspectul predictibilității; momentul ar fi trebuit să preceadă data alegerilor cu mai mult de un an. Și acest gen de problematizare a lipsit. În schimb, CCR deja reținuse că „o asemenea opțiune a legiuitorului vizează un aspect ce ține de repartizarea de competențe între autoritățile publice, astfel că nici alegătorul nu este dezorientat de o atare schimbare de competență și nici opțiunea sa politică în cadrul procesului electoral sau rezultatul alegerilor nu este influențat/ă sau deturnat/ă”<sup>83</sup>. Din nou, Curtea a afirmat fără să analizeze și s-a referit strict la alegător, nu și la persoana eligibilă și nici la incertitudinea pe care o instituie necunoașterea datei alegerilor, ci direct la rezultat: „rezultatul alegerilor nu este influențat/ă sau deturnat/ă”. Or, imposibilitatea modificărilor intempestive ale elementelor esențiale ale sistemului electoral nu are ca unic scop să împiedice, preventiv, influențarea rezultatului alegerilor sau deturnarea lor, ci are ca finalitate și exercițiul drepturilor electorale fundamentale fără incertitudini. Până a ajunge la rezultatul alegerilor,

<sup>82</sup> Paragraf 104 al deciziei.

<sup>83</sup> Paragraf 103 al deciziei.

trebuie ca drepturile electorale fundamentale să poată fi valorificate în condiții optime, pentru a relua terminologia Curții, când, în opinia noastră, „optime” înseamnă ca aceste drepturi să fie exercitate în condiții ce impun posibilitatea cunoașterii cu certitudine, și cu o durată de timp rezonabilă înainte, a etapelor perioadei electorale, a procedurilor incidente și a duratei acestora care depind de cunoașterea certă a datei alegerilor, în funcție de care se stabilesc aceste etape. Din această perspectivă, posibilitatea pentru Parlament de a stabili prin lege data alegerilor poate crea incertitudine, de natură să afecteze exercițiul dreptului de a fi ales, cu atât mai mult cu cât Hotărârea de Guvern nr. 744/2020 privind stabilirea datei alegerilor era deja în vigoare la data pronunțării deciziei Curții, aspect neavut în vedere de manieră constantă de către CCR în exercitarea controlului, ce-i drept, abstract, al legii.

Problema nu a fost așadar pusă din perspectiva subiecților de drepturi, ci din perspectiva celor ce sunt mijloace, și anume autoritățile statului. Felul în care a tranșat problema dă seama de o conceptualizare precară, mai ales comparativ cu dezvoltările despre importanța drepturilor electorale fundamentale realizate, de pildă, în Decizia nr. 150/2020. Mai mult, Comisia de la Veneția, când se referă la elementele esențiale ale legii electorale, folosește sintagma „în special”, ceea ce înseamnă, așa cum am arătat și cu altă ocazie<sup>84</sup>, că enumerarea elementelor esențiale ale domeniului electoral, imposibil de modificat cu prea puțin timp înainte de alegeri, este exemplificativă, nu limitativă, și că deci și alte elemente pot fi considerate esențiale. De ce nu și autoritatea competentă să stabilească data alegerilor, precum și procedura la capătul căreia se stabilește această dată nu s-a problematizat cu ocazia Deciziei nr. 678/2020.

Dacă CCR a avut în vedere că scopul legii era să amâne data alegerilor pentru a eficientiza măsurile de protecție împotriva riscului de infectare în context pandemic [speculație susținută de felul în care a interpretat art. 63 alin. (2) din Constituție], atunci analiza trebuia să fie făcută pe tărâmul exigențelor impuse de concilierea drepturilor (protecția dreptului la sănătate în contextul epidemiologic și, respectiv, exercițiul drepturilor electorale fundamentale), ceea ce nu s-a întâmplat. Concilierea exercițiului drepturilor electorale cu dreptul la protecția sănătății ar fi presupus o punere în balanță, un control de proporționalitate tipic celui instituit de art. 53 din Constituție, pe care Curtea nu l-a antamat. Siguranța juridică, sub aspectul interdicției impredictibilității normării, nu a fost suficient activată ca garanție a exercitării drepturilor electorale, câtă vreme Curtea a tranșat problema astfel: „Din punctul de vedere al securității juridice, *singura (s.n.)* exigență *care se impune în privința organului competent să stabilească data alegerilor (s.n.)* este să nu se ajungă la situația în care două autorități publice să dispună și să își exercite concomitent competența de a stabili data alegerilor parlamentare, pentru că o atare situație ar aduce confuzie în privința exercitării drepturilor electorale ale cetățeanului și ar crea un blocaj instituțional<sup>85</sup>”. Ne exprimăm regretul că nu s-a analizat dacă procedura de stabilire a datei alegerilor este sau nu un element esențial al materiei electorale, câtă vreme de stabilirea

<sup>84</sup> E.M. Nica, *Drept electoral, op. cit.*, p. 26.

<sup>85</sup> Paragraf 105 al deciziei.



certă a acestei date depind procedurile și etapele exercitării dreptului de a candida, precum și regretul că nu au fost precizate criteriile clare și certe care să sprijine predictibilitatea, mai ales având în vedere că hotărârea de Guvern stabilind data alegerilor exista deja la data pronunțării deciziei CCR, ceea ce a schimbat considerabil realitatea exercitării dreptului de a candida.

Dacă se reținea că stabilirea datei alegerilor este un aspect esențial al materiei electorale, atunci, referitor la a doua cerință pe care o impune predictibilitatea modificărilor în materie electorală –momentul în care intervin, raportat la data desfășurării alegerilor –, Curtea ar fi trebuit să verifice dacă acest moment respectă termenul de un an înainte de alegeri. Referitor la acest aspect, CCR a reținut următoarele: „atât concepția legii analizate, cât și momentul adoptării ei [27 iulie 2020] reprezintă o expresie a principiului securității juridice, pentru că indică din timp organului administrativ care are competența delegată de stabilire a datei alegerilor în temeiul art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 – și anume Guvernului – faptul că data alegerilor ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 va fi stabilită de prin lege organică. Nu se ajunge la situația în care ambele autorități publice să stabilească în mod concurent data alegerilor, organul administrativ cunoscând, astfel, din timp că i-a fost retrasă această competență. Totuși, având în vedere succesiunea derulării procedurilor constituționale [termen de depunere a legii pentru exercitarea dreptului la sesizare a Curții Constituționale/ termen de promulgare și sesizarea la limita termenului a Curții Constituționale/ procedura în fața Curții Constituționale etc.], dacă intrarea în vigoare a legii analizate nu s-a produs cu un interval de timp suficient înainte de momentul la care Guvernul este ținut potrivit legii-cadru să emită hotărârea de stabilire a datei alegerilor, această hotărâre emisă fiind își încetează de drept efectele de la momentul intrării în vigoare legii care îi retrage, temporar [în privința alegerilor organizate ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016], competența de a stabili data alegerilor. Prin urmare, **Hotărârea Guvernului nr. 744/2020** privind stabilirea datei alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților din anul 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 816 din 4 septembrie 2020, deși emisă cu respectarea legii în vigoare la data respectivă [art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015], **își încetează de drept efectele în urma intrării în vigoare a legii criticate** (sublinierile îi aparțin Curții, *n.a.*)<sup>86</sup>”.

CCR a admis posibilitatea ca intrarea în vigoare a legii să se întâmple cu prea puțin timp înainte de data alegerilor, dar, câtă vreme nu calificase stabilirea datei alegerilor ca element esențial al sistemului electoral, atunci stabilitatea legislativă era, în opinia sa, respectată. Curtea a omis să ia în calcul consecințele pe care posibilă amânare a datei alegerilor, ca urmare a soluției legislative controlate, le-ar fi avut asupra efectelor pe care deja le produsese stabilirea datei alegerilor prin hotărâre de Guvern asupra exercitării dreptului de a fi ales, prin depunerea candidaturilor, câtă vreme Guvernul adoptase și Hotărârea nr. 745/2020 pentru aprobarea calendarului acțiunilor din cuprinsul perioadei electorale și, potrivit acestui calendar, anumiți cetățeni deja începuseră să deruleze etapele necesare

<sup>86</sup> Paragraf 106 din decizie.

exercitării dreptului de a fi ales. Aceste aspecte au fost semnalate, de altfel, și în cererea de reexaminare a Președintelui, adresată Parlamentului după pronunțarea deciziei CCR<sup>87</sup>.

Aprecierile Curții nu au fost centrate pe exigența protecției drepturilor, în speță a drepturilor electorale și în special a dreptului de a fi ales, față de care siguranța juridică este un drept-garanție. Referirea la încetarea de drept a efectelor hotărârii Guvernului de stabilire a datei alegerilor a fost menționată fără problematizare privind efectele deja produse asupra exercitării dreptului de a candida, situație aflată în curs de desfășurare. Fără această exercitare nu poate fi efectivă exercitarea dreptului de a fi ales, ceea ce condiționează, corelativ, și efectivitatea dreptului de a alege. Or, orice afectare a dreptului de a candida trebuie raportată inclusiv la exigențele instituite de art. 53 privind restrângerea exercițiului dreptului de a fi ales, imperativ care a fost trecut cu vederea atât în obiecția de neconstituționalitate, cât și, în mod corespunzător limitelor sesizării, de către CCR. Aceasta nu s-a raportat nici la încrederea legitimă în continuitatea acțiunilor statului, garanție, în speță, a drepturilor electorale. Cu atât mai justificată era încrederea legitimă în menținerea soluției de stabilire a datei alegerilor prin hotărâre de Guvern, conform legii în vigoare, cu cât, așa cum CCR însăși a pus în vedere, cu excepția alegerilor din 1996 și 2000, celelalte alegeri parlamentare au fost organizate în interiorul mandatului Parlamentului de 4 ani<sup>88</sup>, la data stabilită prin hotărâre a Guvernului. Din această perspectivă, Curtea nu s-a referit la riscul de impredictibilitate generat de derogarea, prin lege, de la regula privind stabilirea datei alegerilor, intervenită cu puțin timp înainte de data deja stabilită a alegerilor, ce antrenase deja efecte în planul exercitării dreptului de a fi ales<sup>89</sup>.

În practică, intrarea în vigoare a legii controlate ar fi avut ca efect o schimbare a jocului, mai mult decât a uneia dintre regulile sale, în timpul jocului deja început – într-adevăr, după data adoptării legii, dar – înainte de intrarea ei în vigoare. Curtea a evitat să aibă în vedere acest aspect, precizând, dimpotrivă, că „*atât concepția legii analizate, cât și momentul adoptării ei [27 iulie 2020] reprezintă o expresie a principiului securității juridice, pentru că indică din timp organului administrativ care are competența delegată de stabilire a datei alegerilor în temeiul art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 – și anume Guvernului – faptul că data alegerilor ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 va fi stabilită de prin lege organică (s.n.)*”. Momentul în care intervenea derogarea de la regula legală în vigoare era plasat într-o perioadă cu mai puțin de 6 luni înainte de data la care expira mandatul Parlamentului ales. Perioada s-a dovedit cu atât mai scurtă cu cât, de la data adoptării legii până la data eventualei intrări în vigoare ale sale, se puteau declanșa – și s-au declanșat – mecanismele justiției constituționale a căror durată se poate dovedi ea însăși problematică sub aspectul efectelor asupra drepturilor electorale fundamentale, dat fiind specificul materiei electorale, al etapelor și procedurilor procesului electoral. Prelungirea duratei dintre data adoptării legii controlate și data intrării sale în vigoare (ce nu s-a

<sup>87</sup> cdep.ro/proiecte/2020/400/50/0/REEX\_450.pdf, p. 2.

<sup>88</sup> Paragraf 135 din decizie.

<sup>89</sup> Considerată, la p. 3 din cererea de reexaminare a Președintelui, ca fiind „de natură să bulverseze procesul electoral aflat în curs de derulare”.

produs, cererea de reexaminare a Președintelui nefiind încă dezbătută<sup>90</sup>), inclusiv prin durata procesului constituțional devine riscantă pentru siguranța juridică a titularilor drepturilor electorale. Paradoxul în această situație este că un mecanism de protecție a drepturilor și siguranței juridice tipic justiției constituționale se poate transforma, într-un anumit context, într-un lanus: prin efectele unei decizii de constituționalitate a unei legi în cadrul controlului *a priori*, depășite de curgerea timpului și în contextul adoptării, anterior pronunțării deciziei, a hotărârilor de Guvern privind stabilirea datei alegerilor și, respectiv, aprobarea calendarului acțiunilor din cuprinsul perioadei electorale, se poate ajunge, faptic, la imposibilitatea de prevenire a periclitării încrederii legitime a subiecților în activitatea de producere a normelor și de aplicare a lor, deși controlul de constituționalitate *a priori* are caracter preventiv, manifestat inclusiv când norma de referință este siguranța juridică a persoanelor.

Curtea a părut conștientă de acest aspect, câtă vreme a reținut că „având în vedere succesiunea derulării procedurilor constituționale [termen de depunere a legii pentru exercitarea dreptului la sesizare a Curții Constituționale/ termen de promulgare și sesizarea la limita termenului a Curții Constituționale/ procedura în fața Curții Constituționale etc.], dacă intrarea în vigoare a legii analizate nu s-a produs *cu un interval de timp suficient înainte de momentul la care Guvernul este ținut potrivit legii-cadru să emită hotărârea de stabilire a datei alegerilor, această hotărâre emisă fiind își încetează de drept efectele de la momentul intrării în vigoare legii care îi retrage (s.n.)*”. Pe de altă parte, cert este că CCR nu s-a referit, nici măcar pe calea unor aprecieri cu caracter de *obiter dictum*, la consecințele încetării de drept a efectelor hotărârii de Guvern de stabilire a datei alegerilor de la momentul intrării în vigoare a legii controlate asupra drepturilor cetățenilor deja implicați în proceduri electorale.

O analiză pe de-a-ntregul a acestei situații complexe ar necesita aprofundarea considerentelor privind interpretarea art. 63 din Constituție, cu care opinia separată la decizie nu a fost de acord. Vom încerca să o facem într-un demers viitor, prin comparație cu cele reținute de către Curte în Decizia nr. 240/2020 referitor la posibilitatea prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale alese în relație cu considerente principiale legate de periodicitatea alegerilor, corelată cu dreptul de a alege și de a fi ales și siguranța juridică a titularilor acestora. Despre interpretarea art. 63 din Constituție realizată în Decizia nr. 678/2020 ne vom rezuma să punctăm considerentele CCR într-o subsecțiune separată. Aici și acum ne întrebăm ce s-ar fi întâmplat cu siguranța juridică a cetățenilor care

---

<sup>90</sup> Cererea a fost înaintată Senatului la 23 octombrie 2010. La 10 noiembrie 2020, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului a adoptat raportul asupra legii ca urmare a cererii de reexaminare, în care a propus respingerea, cf. [senat.ro/legis/PDF/2020/20L464CX.pdf](http://senat.ro/legis/PDF/2020/20L464CX.pdf). Votul Senatului, ce este obligat să respecte art. 77 alin. (2) din Constituție și deci să dezbată cererea de reexaminare, încă nu s-a produs. Parlamentul, cu respectarea principiului bicameralismului, ce presupune ca și Camera Deputaților să dezbată cererea de reexaminare, ar fi trebuit să se fi pronunțat asupra cererii de reexaminare. Spre deosebire de Regulamentul Camerei Deputaților (art. 138), Regulamentul Senatului nu prevede un termen, în art. 151, pentru executarea obligației de reexaminare a legii.

începuseră exercitarea dreptului de a fi ales, dacă legea ar fi fost promulgată în termenul prevăzut de art. 77 alin. (3) din Constituție?

Afirmând că legea controlată „indică din timp [...] faptul că data alegerilor ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 va fi stabilită de prin lege organică”, CCR nu s-a raportat așadar la termenul de un an înainte de alegeri cu privire la modificarea procedurii de stabilire a datei alegerilor, câtă vreme nu a stabilit că ar un element esențial al sistemului electoral. Poate că „din timp” ar fi însemnat adoptarea legii cu ceva vreme înainte de iulie 2020. Ce-i drept, Curtea nu este responsabilă pentru aspectul pe care l-a semnalat – „succesiunea derulării procedurilor constituționale [termen de depunere a legii pentru exercitarea dreptului la sesizare a Curții Constituționale/ termen de promulgare și sesizarea la limita termenului a Curții Constituționale/ procedura în fața Curții Constituționale etc.]”. Accentuăm însă o dată în plus că *in concreto*, durata procesului constituțional însăși se poate dovedi problematică în acest context, chiar dacă obiectul controlului s-a rezumat strict la constituționalitatea, *in abstracto*, a soluției derogării prin lege de la regimul general privind stabilirea datei alegerilor parlamentare<sup>91</sup>.

**B 2. Decizia de a organiza alegerile după expirarea mandatului Parlamentului: „decizie politică exclusivă a Parlamentului legată de evoluția situației epidemiologice din țară ce justifică derogarea de la cadrul normativ firesc al asigurării periodicității alegerilor”**

Din felul în care a interpretat art. 63 alin. (2) din Constituție<sup>92</sup>, conform căruia „alegerile pentru Camera Deputaților și pentru Senat se desfășoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului”, CCR pare să fi avut în vedere că scopul legii controlate care permitea „împingerea” datei alegerilor la un moment ulterior era eficientizarea măsurilor de protecție împotriva riscului de infectare în context pandemic, care să permită exercitarea drepturilor electorale fără riscuri sanitare. Curtea a apreciat că este „decizia politică (a Parlamentului, *n.a.*) de a organiza alegerile după expirarea mandatului, în funcție de evoluția situației epidemiologice din țară”, adăugând că „asumarea acestei decizii” presupune „obligația constituțională (a Parlamentului, *n.a.*) de a retrace, în mod temporar, competența acordată Guvernului (de a stabili data alegerilor, *n.a.*)” în ipoteza în

<sup>91</sup> Despre durata procesului constituțional ca risc la adresa siguranței juridice, semnalăm că Decizia nr. 60 din 2020, referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, pronunțată pe 12 februarie 2020, a fost publicată pe 8 mai 2020, sesizarea fiind făcută pe 28 august 2019. Motivul amânării pronunțării precizat de CCR a fost completarea documentării, pentru a solicita de la Guvern informații suplimentare legate de conținutul expunerii de motive ce însoțea actul normativ criticat. Conform art. 57 din Legea nr. 47/1992, „amânarea pronunțării nu va depăși, de regulă, 30 de zile”. Art. 58 alin. (3) din lege prevede: „În situația în care un judecător cere să se întrerupă deliberarea pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul dezbaterii și președintele Curții Constituționale sau cel puțin o treime din numărul judecătorilor Plenului consideră cererea justificată, se va amâna pronunțarea pentru o altă dată, ținându-se seama de urgența cauzei”. Conform art. 60 alin. (1), „deciziile, hotărârile și avizele se redactează în scris de către magistratul-asistent care a participat la dezbateri, sub îndrumarea judecătorului-raportor. Termenul de redactare este de cel mult 30 zile de la pronunțare”. Dacă a fost sau nu rezonabilă durata procesului constituțional în cazul acestei decizii poate fi un subiect de reflecție.

<sup>92</sup> Paragrafele 133-147 din decizie.

care „Parlamentul apreciază că există incertitudini cu privire la organizarea alegerilor” în termenul mandatului său de 4 ani<sup>93</sup>. CCR nu a cercetat cauza incertitudinii, nici de ce situația epidemiologică ar genera o asemenea incertitudine, nici de ce aceasta din urmă ar impune soluția legislativă controlată, accentuând că „motive cu caracter obiectiv pot determina stabilirea unor abateri de la regula organizării alegerilor în interiorul mandatului Camerelor [alegerile la termen], ipoteză în care nu se pot folosi aceleași instrumente juridice de natură tehnică precum cele aplicabile situației regulă. Dacă trebuie luată decizia politică de organizare a alegerilor în afara duratei mandatului Camerelor, aceasta nu poate fi asumată printr-un act administrativ, ci printr-o lege, înțeleasă ca act politico-juridic al Parlamentului, pentru că numai acesta are legitimitatea constituțională să ia decizii ce privesc chiar fundamentele democrației constituționale [durata mandatului Camerelor sau caracterul periodic al alegerilor]<sup>94</sup>”.

Curtea a invocat caracterul politic al deciziei Parlamentului de a organiza alegerile după expirarea mandatului, motivele obiective ce pot determina stabilirea unor abateri de la regula organizării alegerilor la termen, asumarea acestei decizii de către Parlament, care poate lua decizii ce privesc caracterul periodic al alegerilor. Însă atunci când o decizie politică se concretizează într-o lege, act normativ, aceasta trebuie să respecte exigențele constituționale incidente, ceea ce, în speță, ar fi însemnat problematizarea pe tărâmul concilierii drepturilor, cu atât mai mult cu cât periodicitatea alegerilor, căreia Curtea îi recunoaște calitatea de fundament al democrației constituționale, nu este altceva decât o garanție a efectivității exercitării drepturilor electorale fundamentale, concretizări ale principiului libertății de participare, structurant pentru democrația constituțională. Curtea nu a realizat un asemenea raționament și nu a verificat dacă motivele obiective constând în situația epidemiologică se înscriu printre cauzele pentru care poate fi afectat exercițiul drepturilor electorale fundamentale, ci a consacrat libertatea Parlamentului de a lua decizii politice ce privesc fundamentele democrației constituționale, printre care și periodicitatea alegerilor, libertate pe care a numit-o chiar legitimitate constituțională. Pentru a ajunge la aceste concluzii, în opinia noastră chestionabile, Curtea stabilise că achiesează la „interpretarea textualistă” a art. 63 din Constituție ce permite excepția de la regula stabilirii datei alegerilor parlamentare la termen, adică în interiorul duratei de 4 ani a mandatului Parlamentului, excepție ce merge în sensul posibilității de organizare a alegerilor peste termen, adică în termenul de 3 luni de la expirarea mandatului Parlamentului sau de la expirarea prelungii de drept a mandatului (primele două alineate ale art. 63)<sup>95</sup>.

Îndepărtarea de la imperativul ca grila analizei competenței de stabilire a datei alegerilor cu respectarea periodicității acestora să aibă în vedere finalitatea efectivității exercitării drepturilor electorale fundamentale, ceea ce presupune respectarea siguranței juridice a titularilor lor este manifestă și atunci când Curtea a reținut că „*nimic nu împiedică Parla-*

<sup>93</sup> Paragraf 141 din decizie.

<sup>94</sup> *Idem*.

<sup>95</sup> Paragraful 136 din decizie.

**mentul să deroge de la reglementarea de drept comun referitoare la autoritatea competentă să stabilească data alegerilor parlamentare** (sublinierea îi aparține Curții, *n.a.*)<sup>96</sup>. Curtea a adăugat, prin trimitere la Decizia nr. 240/2020 și insistând asupra „deciziei politice” a Parlamentului, că acesta „este singura autoritate publică în măsură să stabilească dacă se impune o derogare de la cadrul normativ firesc al asigurării periodicității alegerilor” și că el „are deplina competență de a stabili data alegerilor printr-o lege ordinară sau organică, după caz, în funcție de decizia politică de a organiza alegeri în interiorul mandatului Camerelor sau în termenul de 3 luni consecutiv expirării acestuia. În lipsa unei legi de stabilire a datei alegerilor parlamentare, acestea pot avea loc doar în interiorul duratei mandatului de 4 ani al Camerelor, alegerile organizându-se la termen, pe când, în condițiile unei asemenea legi, se pot organiza alegeri parlamentare atât la termen, cât și peste termen, **decizia politică în acest sens aparținând în exclusivitate Parlamentului** (sublinierea îi aparține Curții, *n.a.*)<sup>97</sup>”. Curtea interpretează periodicitatea alegerilor în raport de interpretarea pe carte o dată art. 63 din Constituție: „mandatul Parlamentului este de principiu de 4 ani [art. 63 alin. (1) teza întâi din Constituție], dar, prin aplicarea art. 63 alin. (2) și (3) din Constituție, acesta se prelungește și poate ajunge la cel mult 4 ani 3 luni și 20 de zile<sup>98</sup>”, pentru a extrage din art. 63 din legea supremă fundamentul posibilității de derogare de la „cadrul normativ firesc” al periodicității alegerilor.

Se pare că în viziunea CCR art. 63 din Constituție permite reglementarea de către Parlament cu privire la autoritatea competentă să stabilească data alegerilor derogatoriu de la dreptul comun și a cărei consecință să poată fi stabilirea datei alegerilor peste termen, reglementare care să fie motivată de aprecierea Parlamentului „că există incertitudini cu privire la organizarea alegerilor în cadrul termenului de 4 ani al mandatului”. Trebuie reamintit că CCR refuzase să analizeze dacă din expunerea de motive a legii rezulta o motivare suficientă a legii, considerând că expunerea de motive (exact instrumentul din care să rezulte motivul și motivarea alegerii soluției obiect al legii reglementate) exprimă intenții și dorințe. Cu alte cuvinte, art. 63 din Constituție, coroborat cu libertatea de apreciere a Parlamentului referitoare la posibilitatea organizării alegerilor parlamentare fie în cadrul termenului de 4 ani al mandatului, „regula în ce privește desfășurarea procedurii de alegere periodică a Camerelor<sup>99</sup>”, fie în afara lui, libertate de apreciere ce constituie o decizie politică a Parlamentului suveran pe care Curtea nu o cenzurează, are drept consecință imposibilitatea verificării nu atât a caracterului obiectiv al motivului care ar face imposibilă organizarea alegerilor la termen, cât a caracterului obiectiv, rezonabil și temeinic al motivării soluției legislative. Acestea este, pe lângă caracterul obiectiv și rezonabil al motivului, o exigență a prohibirii arbitrariului, pe care o reclamă siguranța juridică a subiecților de drepturi, în accepțiunea la care Curtea de altfel a aderat în considerente de principiu. CCR nu aplică de astă dată acest gen de raționament. Starea de incertitudine cu privire la

<sup>96</sup> Paragraful 145 din decizie.

<sup>97</sup> Paragrafele 146 și, respectiv, 147 din decizie.

<sup>98</sup> Paragraf 138 din decizie.

<sup>99</sup> Conform para. 140 din decizie.

organizarea alegerilor ajunge, paradoxal, să justifice o soluție legislativă ea însăși generatoare de incertitudine, calificată drept decizie politică a Parlamentului și chiar obligație constituțională a acestuia de a retrage, temporar, prin lege derogatorie, competența Guvernului de a stabili data alegerilor, precum și soluție posibilă constituțional. CCR nu argumentează de ce starea de incertitudine legată de situația epidemiologică justifică prin ea însăși o atare obligație constituțională a Parlamentului și asumarea unei eventuale amânări a alegerilor.

Se pare deci că situația epidemiologică din țară, generatoare de incertitudine cu privire la organizarea alegerilor parlamentare, se înscrie în categoria „motive obiective” despre care CCR a refuzat să problematizeze din perspectiva drepturilor electorale și a siguranței juridice, ceea ce ar fi presupus, o repetăm, ca verificarea caracterului obiectiv al motivului soluției legislative controlate să se fi realizat în legătură cu verificarea caracterului necesar într-o societate democratică al măsurii legislative, precum și cu verificarea caracterului proporțional al acesteia din urmă cu situația care a determinat-o (adică motivul legii, obiectul legii și scopul legii). Aceasta întrucât interpretarea sistemică a Constituției impune ca art. 63 din Constituție să respecte cerințele, și ele sistемice, oricărei măsuri de afectare a exercițiului drepturilor. Plasarea analizei în această logică, și nu în aceea a insistenței asupra deciziei politice exclusive a Parlamentului de a deroga de la dreptul comun și de a stabili data alegerilor inclusiv după expirarea duratei mandatului său aflat în curs, ar fi dat consistență argumentării.

Plasarea analizei în perspectiva instituțională, în detrimentul celei centrate pe subiecții de drepturi a fost continuată și cu ocazia considerentelor în care CCR a analizat respectarea caracterului neimperativ al mandatului, instituit de art. 69 alin. (2) din Constituție, de către obligația adoptării legii de stabilire a datei alegerilor parlamentare. Aprecierile din aceste considerente au relevanță și din unghiul siguranței juridice, putând fi considerate ca având caracter de principiu în privința riscului de pasivitate a legiuitorului, de omisiune de a reglementa (în speță, de a stabili data alegerilor), interzisă de siguranța juridică, atunci când fără reglementarea în cauză nu s-ar oferi efectivitate drepturilor și libertăților (în speță celor electorale). Ne vom referi așadar în continuare la aceste considerente din Decizia nr. 678/2020.

### **C. Riscul de pasivitate a legiuitorului: omisiunea de a reglementa este interzisă de principiul legalității, de caracterul democratic al statului de drept și de loialitatea constituțională**

Accentuăm de la bun început că în Decizia nr. 678/2020 CCR nu a pus în relație, de manieră expresă, chestiunea unei eventuale omisiuni a Parlamentului de a reglementa data alegerilor parlamentare cu siguranța juridică a persoanelor, nici în general, nici prin raportare particularizată la dreptul de a alege și de a fi ales. În răspuns la „temerile autorilor obiecției de neconstituționalitate în sensul că Parlamentul ar putea să nu adopte legea privind stabilirea datei alegerilor parlamentare într-un timp util”, Curtea a reținut că „nu se justifică, pentru că orice autoritate publică [Parlament/ Guvern] trebuie să acționeze potrivit Constituției și cu respectarea normelor de loialitate constituțională [...] o normă juridică nu

poate fi neconstituțională numai pentru faptul că ar exista posibilitatea ca o autoritate publică desemnată prin aceasta să nu adopte un act sau să acționeze împotriva Constituției” și că „faptul că procedura de adoptare a unei legi este mai anevoioasă decât a unei hotărâri a Guvernului nu este un aspect de constituționalitate, ci unul factual [...] un asemenea argument, corelat cu art. 1 alin. (5) din Constituție, nu poate fi susținut, rigiditatea/ lentoarea inerentă a procedurii parlamentare neputând duce în sine la încălcarea textului constituțional antereferit<sup>100</sup>”. Curtea a concluzionat că nu este încălcat art. 1 alin. (5) din legea supremă sub aspectul obligației de respectare a Constituției și a legilor.

Referitor la riscul unei omisiuni legislative constând în neadoptarea unei legi la adoptarea căreia Parlamentul s-a obligat prin lege, CCR a decis, cu valoare de principiu, că o asemenea pasivitate este interzisă, însă nu de siguranța juridică a persoanelor (garanție, în speță, a drepturilor electorale fundamentale), ci de principiul legalității [art. 1 alin. (5) din Constituție], ce instituie obligația respectării Constituției, coroborat cu loialitatea constituțională. Referirea se face și de această dată la aspecte instituționale, și nu la principiile și drepturile a căror protecție este finalitatea ce justifică o anumită concepere constituțională a separației puterilor în stat. Curtea a reiterat aceste aprecieri și în răspuns la susținerea că în situația stabilirii unei date a alegerilor parlamentare cu depășirea termenului prevăzut de art. 63 din Constituție se ajunge și la încălcarea art. 36 și 37 din legea supremă, referitoare la dreptul de a alege și dreptul de a fi ales, adăugând că „nicio autoritate publică îndrituită să sesizeze Curtea Constituțională nu își poate fundamenta o critică de neconstituționalitate pe presupuse atitudini/ conduite/ fapte/ acte eventuale ce s-ar petrece în viitor. Astfel de cereri cu caracter imaginar nu pot forma obiectul unei jurisdicții, neputând fi deduse nici judecății instanțelor judecătorești, nici a Curții Constituționale [...] o normă juridică nu poate fi neconstituțională numai pentru faptul că ar exista posibilitatea ca o autoritate publică desemnată prin aceasta să nu adopte un act sau să acționeze împotriva Constituției<sup>101</sup>”.

Cu privire la fundamentele obligației Parlamentului de adoptare a legii de stabilire a datei alegerilor parlamentare, CCR a mai invocat și suveranitatea, și rolul Parlamentului: „obligația stabilită în legea criticată de adoptare a unei legi organice pentru stabilirea datei alegerilor [...] este expresia art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la principiul legalității și la starea de constituționalitate care trebuie să caracterizeze sistemul de drept. Parlamentul acționează pentru asigurarea conformității cu Constituția a modului în care se stabilește data alegerilor în considerarea art. 1 alin. (3), art. 2 și art. 63 din Legea fundamentală<sup>102</sup>”.

În răspuns la susținerea autorilor obiecției referitoare la imposibilitatea de a constrânge efectiv Parlamentul să adopte legea de stabilire a datei alegerilor în termenul prevăzut de lege, căci el este singurul care poate aprecia asupra oportunității legiferării, CCR a avansat, din nou, principiul loialității constituționale, „esența democrației constituționale”, obligația autorităților publice și a membrilor acestora de a se comporta responsabil, precum și „logica

<sup>100</sup> Paragrafele 115 și, respectiv, 114 din decizie.

<sup>101</sup> Paragraf 150 din decizie.

<sup>102</sup> Paragraf 122 din decizie.



sistemului constituțional actual”, apreciind că „această critică [...] vizează o eventualitate care ar nesocoti însăși esența democrației constituționale românești, și anume art. 1 alin. (3), art. 2 și art. 61-63 din Constituție. O atare eventualitate invocată echivalează fie cu permanentizarea activității Parlamentului în funcție, fie cu încetarea mandatului Parlamentului în funcție, fără a se organiza noi alegeri [libere, periodice și corecte], astfel că suveranitatea națională nu ar mai putea fi exercitată prin autoritatea legislativă. Or, o asemenea posibilitate nici măcar nu poate fi invocată sau analizată, neintrând în logica sistemului constituțional actual. Autoritățile publice și membrii acestora trebuie să se comporte responsabil și să respecte regulile de loialitate constituțională<sup>103</sup>”.

CCR a răspuns încă o dată, în ce privește riscul omisiunii de a legifera, prin invocarea principiului loialității constituționale, nu și a siguranței juridice în statul de drept, apoi prin invocarea democrației, în mod corect, însă fără a continua raționamentul și a preciza că democrația este subsecventă statului de drept, în care siguranța juridică trebuie respectată. Curtea a rămas concentrată pe puterea politică, nu pe drepturi și libertăți. Susținând că posibilitatea neadoptării legii de stabilire a datei alegerilor parlamentare „nici măcar nu poate fi invocată sau analizată, neintrând în logica sistemului constituțional actual”, CCR pare să fi refuzat posibilitatea de a problematiza cu privire la riscul ca autoritățile publice, în speță Parlamentul, să încalce logica sistemului constituțional. Or, acest lucru se întâmplă de fiecare dată când o autoritate publică încalcă, prin felul în care își exercită competențele sau prin neexercitarea acestora, un principiu al logicii sistemului constituțional. Pare așadar că CCR a susținut că Parlamentul nu va face acest lucru, pentru că el ar fi illogic. Pe de altă parte, Curtea a precizat principiile constituționale ce interzic pasivitatea în adoptarea legii privind stabilirea datei alegerilor, însă nu a individualizat, de principiu, mecanismele ce pot fi declanșate pentru a cenzura o asemenea pasivitate. Controlul de constituționalitate ar fi un asemenea mecanism în cadrul justiției constituționale. CCR putea să profite de ocazie pentru a-și pune problema, fie și *obiter dictum*, dacă logica justiției constituționale actuale trebuie îmbunătățită și introdus un mecanism de cenzurare a pasivității legiuitorului, a omisiunii de a reglementa direct și primar.

Curtea, dimpotrivă, a reținut că „problema nu se pune din perspectiva pârghiilor legale existente în sensul constrângerii unei autorități publice să emită actul de stabilire a datei alegerilor sau a pericolelor mai mult sau mai puțin imaginare, ci din perspectiva existenței unei obligații constituționale, ce ține de esența statului de drept, de a emite un astfel de act, indiferent de denumirea sau natura autorității publice în cauză”. Cu alte cuvinte, obligația de a adopta o lege (de a face), asumată prin lege, are de fapt caracter constituțional, în virtutea respectării statului de drept, a supremației Constituției și a legilor, a caracterului democratic al statului, a loialității constituționale, a rolului Parlamentului și, nu în ultimul rând, când legea ce trebuie adoptată se referă la stabilirea datei alegerilor, și în virtutea periodicității alegerilor. Ar fi fost de dorit, în opinia noastră, ca CCR să fi nominalizat expres

<sup>103</sup> Paragrafele 126 și 127 din decizie.

și siguranța juridică a titularilor drepturilor electorale fundamentale ca fundament al prohibirii omisiunii de a reglementa în sensul adoptării legii privind stabilirea datei alegerilor. Fundamente constituționale există pentru a preveni pasivitatea legiuitorului în general, fie că ea se raportează la o obligație pozitivă de a norma instituită explicit de Constituție, fie că se referă la neexecutarea obligației de adoptare a unei legi asumată printr-o lege, cum a fost cazul de față, obligație despre care Curtea a statuat că are caracter constituțional. Fapt rămâne însă că, la nivel de mecanisme de sancționare a neadoptării unei legi în cadrul contenciosului normelor, justiția constituțională rămâne lacunară, întrucât, spre deosebire de alte sisteme de drept<sup>104</sup>, în sistemul român nu există niciun mecanism care să permită posibilitatea contestării directe a neconstituționalității pasivității legiuitorului, a omisiunii executării obligației pozitive de adoptare a normelor<sup>105</sup>.

În încheiere, după ce accentuase că legea privind stabilirea datei alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale fusese adoptată ca urmare a obligației de adoptare asumate de Parlament, prin lege<sup>106</sup>, Curtea a ținut să sublinieze că „invocarea în sprijinul obiecției de neconstituționalitate a unor eventualități de încălcare a legii sau de nerespectare a obligațiilor legale stabilite nu poate fi realizată nici măcar ipotetic. Astfel de supoziții/bănuieli/ temeri nu se constituie în motive de neconstituționalitate apte să răstoarne prezumția de constituționalitate a normei juridice [...] eventuale comportamente, acte sau fapte neconstituționale, care ar putea avea loc în viitor, nu pot fi valorizate în cadrul controlului de constituționalitate – mai ales că, în prezent, acestea nu se manifestă nici măcar prin intenții vizibile, exprimate, perceptibile [...] criticile de neconstituționalitate trebuie să vizeze acte/ fapte/ conduite actuale și determinate pentru a susține neconstituționalitatea normei juridice, iar simplele bănuieli/ supoziții nu pot viza sfera controlului de constituționalitate<sup>107</sup>”. De acord. Odată însă manifestat acest comportament neconstituțional, în sensul nerespectării de către Parlament a obligației de a adopta o lege (în speță legea privind stabilirea datei alegerilor parlamentare), rămâne întrebarea dacă există posibilitatea ca, în cadrul contenciosului instituțiilor, în virtutea art. 146 lit. e), să fie activată atribuția CCR de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională între autorități publice și să îi fie indicat Parlamentului comportamentul constituțional adecvat, acela de a norma. Credem că răspunsul ar putea fi pozitiv dacă s-ar interpreta că o asemenea pasivitate a legiuitorului ar crea un blocaj instituțional prin împiedicarea exercitării de către Guvern a competenței sale constituționale de a adopta hotărâri (art. 108 din legea supremă), în speță hotărârea privind stabilirea calendarului activităților din perioada electorală, hotărâre al cărei temei legal ar lipsi.

<sup>104</sup> Pentru exemple preluate din doctrina franceză (Portugalia, Italia, Germania, Polonia), D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice, Volumul I. Teoria generală*, Editura Sitech, Craiova, 2206, pp. 747-748.

<sup>105</sup> S-a arătat că „nici Constituția, nici legea organică a Curții Constituționale a României nu consacră *expressis verbis* o competență a Curții Constituționale de a corecta lacunele sau omisiunile legislative”, cf. T. Toader, M. Safta, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Editura Universul Juridic, București, 2015, p. 217.

<sup>106</sup> Paragraf 124 din decizie.

<sup>107</sup> Paragraf 129 din decizie.

Nu în ultimul rând, atragem atenția asupra următoarelor aprecieri ale Curții: „Punerea la îndoială a cooperării constituționale loiale a autorităților publice și a atașamentului acestora în sensul respectării Constituției este de natură să distrugă fundamentele democrației constituționale, tocmai pentru că promovează o paradigmă a lipsei de încredere interinstituțională sub aspectul conduitei autorităților publice în acord cu exigențele principiilor legalității și al constituționalității, ceea ce afectează chiar încrederea cetățeanului în autoritățile publice<sup>108</sup>”. Interpretăm acestea ca pe o reiterare a imperativului respectării obligației instituite de art. 1 alin. (5) și a loialității constituționale. Cu privire la invocarea „lipsei de încredere interinstituțională [...] ce afectează chiar încrederea cetățeanului în autoritățile publice”, ar fi fost de dorit contextualizarea prin raportare la încrederea legitimă a persoanelor (nu doar a cetățenilor), aspect al siguranței juridice în statul de drept, tocmai principiul despre care, deși folosindu-se o altă terminologie, se susținuse în fața Curții că era încălcat de legea atacată. Chiar în lipsa punerii în relație a „încrederii cetățeanului în autoritățile publice” cu principiul încrederii legitime în activitatea de normare și aplicare a normelor, CCR pare să subînțealegă relația de tip mijloc-scop dintre autorități și persoanele subiecți titulari ai drepturilor și libertăților.

**În loc de concluzii**, mai ales câtă vreme vom reveni atât asupra direcțiilor în care, în cursul anului 2020, CCR, de manieră per ansamblu salutară, a activat protecția siguranței juridice a persoanelor, atât de sine stătător, cât și în legătură cu drepturi și libertăți fundamentale (fie că a fost vorba de cerințe de constituționalitate extrinsecă, precum, de pildă, în cazul O.U.G. nr. 34/2020, care a reglementat primar într-un domeniu interzis<sup>109</sup> sau despre paralelisme legislative<sup>110</sup> în contextul inclusiv al loialității constituționale<sup>111</sup> ori despre cerințe de calitate a normelor<sup>112</sup>, inclusiv despre caracterul lor contradictoriu în

---

<sup>108</sup> *Idem*.

<sup>109</sup> Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020, privind excepția de neconstituționalitate a art. 9, art. 14 lit. c<sup>1</sup>)-f) și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, în ansamblul său.

<sup>110</sup> Decizia nr. 154 din 6 mai 2020 privind obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României și Decizia nr. 155 din 6 mai 2020 privind obiecția de neconstituționalitate a Legii privind suspendarea rambursării creditelor, ambele publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 398 din 15 mai 2020; Decizia nr. 242 din 3 iunie 2020 privind obiecția de neconstituționalitate a Legii privind prelungirea mandatelor administrației publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 12 iunie 2020.

<sup>111</sup> Decizia nr. 240/2020, citată anterior, prin care s-a reținut neconstituționalitatea extrinsecă a Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2020 și a legii de aprobare a acesteia

<sup>112</sup> Deciziile nr. 152 și 238 din 2020; Decizia nr. 457 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020.

raport de alte reglementări aflate în vigoare<sup>113</sup>, despre lacune, omisiuni legislative cu relevanță constituțională<sup>114</sup> – una dintre acestea introducând un vid de reglementare, bulversând un domeniu de reglementare, altele afectând inclusiv respectarea ierarhiei normative), cât și asupra deciziilor din 2020 interesând materia electorală, ne exprimăm încă o dată speranța de ne fi apropiat de atingerea scopului anunțat din capul locului, acela de a contribui la menținerea deschisă a discuției despre jurisprudența CCR din anul 2020 și la deschiderea unei discuții cu privire în special la protecția siguranței juridice a persoanei, atât de prezentă în această jurisprudență și a cărei importanță a părut a fi intuită doctrinar în câteva contribuții privind anumite decizii ale CCR din anul trecut<sup>115</sup>.

De asemenea, ne exprimăm încrederea că pentru un plus de claritate a conceptualizării, de care depinde nu doar forța convingătoare a considerentelor deciziilor Curții, ci și gradul de protecție consacrat drepturilor în cauză, dezideratul folosirii unei terminologii care să dea seama de raportarea la finalitatea sistemului normativ (protecția drepturilor persoanelor, în raport de care siguranța juridică este un drept-garanție) va fi și mai limpede satisfăcut în jurisprudența viitoare a CCR. Desigur că acest deziderat trebuie respectat și în formularea remarcilor, părerilor, opiniilor și argumentărilor noastre. De fiecare dată când CCR alege exprimări clar și explicit plasate în lumina finalității pomenite, așa cum a făcut-o, de pildă, în nu puținele decizii din 2020 semnalate supra în care a activat protecția siguranței juridice a persoanei și a cenzurat încălcări neconstituționale ale altor drepturi fundamentale, Curtea ajută, dincolo de efectele imediate și general obligatorii ale deciziilor sale, la conștientizarea nevoii ca optica să nu pună accentul pe mijloace, cu scăparea din vedere a scopurilor. În cazul celor ce deja își plasează reflecțiile în optica centrată pe finalitățile ce determină natura mijloacelor, jurisprudența CCR va merge, desigur, în direcția întăririi acesteia, contribuind la schimbarea reflexelor, a automatismelor de problematizare și analiză de care nu este lipsită nici autoarea celor ce v-au fost supuse atenției prin demersul de față și pe care le lăsăm supuse continuu (auto)reflecției.

<sup>113</sup> Decizia nr. 238/2020.

<sup>114</sup> Decizia nr. 458 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 2 iulie 2020, privind excepția de neconstituționalitate a art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății și a art. 8 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei. CCR a reținut neconstituționalitatea unei omisiuni legislative cu relevanță constituțională ce afecta statutul judecătorilor, în Decizia nr. 454 din 24 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 24 din 7 iulie 2020.

<sup>115</sup> Pentru aprecieri privind Decizia nr. 152/2020: I. Dragnea, B. Corăci, *Fiat iustitia, et pereat mundus. Potențialele efecte ale Deciziei nr. 152/06.05.2020 pronunțate de CCR*, [juridice.ro/683729/fiat-iustitia-et-pereat-mundus-potentialele-efecte-ale-deciziei-nr-152-06-05-2020-pronuntata-de-ccr.html](http://juridice.ro/683729/fiat-iustitia-et-pereat-mundus-potentialele-efecte-ale-deciziei-nr-152-06-05-2020-pronuntata-de-ccr.html); A.-A. Nițu, A.-V. Nițu, *Jurisprudența Curții Constituționale în contextul COVID-19*, Revista Themis nr. 2/2020, pp. 234-235. Pentru semnalarea impactului Deciziei nr. 458/2020 asupra art. 352 alin. (1) Cod penal referitor la infracțiunea de zădărniciere a combaterii bolilor, în sensul dezincriminării ce va opera retroactiv, „indiferent dacă legiuitorul va interveni sau nu pentru a pune de acord dispozițiile constatate neconstituționale cu decizia Curții constituționale”, S.-D. Schiopu, *Despre (im)posibilitatea reținerii infracțiunii de zădărniciere a combaterii bolilor în cazul persoanelor infectate cu SARS-CoV-2 care au refuzat internarea în perioada stării de urgență*, în Revista Dreptul nr. 11/2020, p. 148.

# Infracțiunea de contrabandă asimilată și avatarurile ei (ne)constituționale

## Assimilated smuggling offense and its (un)constituional avatars

Conf. univ. dr. **Adrian FANU-MOCA\***  
Universitatea de Vest din Timișoara  
Facultatea de Drept

### Abstract

*This study analyzes the effects of the publication of Decision no. 176 of March 24, 2022 of the Constitutional Court of Romania on the provisions of art. 270 para. (3) of the Customs Code which criminalizes the crime of assimilated smuggling, starting from the causes of this circumstance generated by the mandatory interpretation given by the High Court of Cassation and Justice to the notion of „smuggling” by the Resolution of release no. 32 of December 11, 2015.*

**Keywords:** *assimilated smuggling; threshold; unconstitutionality; suspension; decriminalization.*

### Rezumat

*Prezentul studiu analizează efectele publicării Deciziei nr. 176 din 24 martie 2022 a curții Constituționale a României asupra prevederilor art. 270 alin. (3) din Codul vamal care incriminează infracțiunea de contrabandă asimilată, pornind de la cauzele acestei împrejurări generate de interpretarea obligatorie dată de Înalta Curte de Casație și Justiție noțiunii de „contrabandă” prin Decizia de dezlegare nr. 32 din 11 decembrie 2015.*

**Cuvinte-cheie:** *contrabandă asimilată, prag, neconstituționalitate, suspendare, dezincriminare.*

**1. Prolegomene.** Publicarea acestui studiu este generată de problema de drept pe care a iscat-o în peisajul juridic românesc pronunțarea de către Curtea Constituțională

---

\* adrian.fanu@e-uvt.ro.

a României a Deciziei nr. 176 din 24 martie 2022<sup>1</sup> prin care s-a dispus, între altele: „Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Florentina Diaconescu în Dosarul nr. 22126/299/2018 al Judecătoriei Sectorului 1 București – Secția penală și constată că dispozițiile art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României sunt neconstituționale”<sup>2</sup>.

Așa cum prevede(a) art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României adoptat prin Legea nr. 86/2006<sup>3</sup>, „Sunt asimilate infracțiunii de contrabandă și se pedepsesc potrivit alin. (1) colectarea, deținerea, producerea, transportul, preluarea, depozitarea, predarea, desfacerea și vânzarea bunurilor sau a mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal cunoscând că acestea provin din contrabandă sau sunt destinate săvârșirii acesteia”.

Așa cum rezultă din lectura alineatului precedent în care am pus între paranteze litera „a” după cuvântul „prevede”, acesta putând fi citit atât la prezent, cât și la timpul trecut, problema de drept generată de publicarea anteamintitei decizii a Curții Constituționale vizează aplicarea legii penale în timp, în contextul intervenirii suspendării de drept a normei constatate neconstituționale la momentul publicării deciziei instanței de contencios constituțional prin care aceasta a fost constatată, conform dispozițiilor art. 147 alin. (1) teza a doua din Constituția României, revizuită<sup>4</sup>.

Astfel, se pune problema ce se întâmplă cu infracțiunea definită de o normă constatată neconstituțională în perioada termenului de 45 de zile în care Parlamentul sau Guvernul, după caz, pot pune în acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției, așa cum prevede art. 147 alin. (1) teza întâi din Constituția României, în întreaga această perioadă dispozițiile de incriminare constatate neconstituționale fiind suspendate.

Cu privire la natura juridică a infracțiunii de contrabandă asimilată, o problemă juridică de importanță majoră în evaluarea conflictului constituțional de norme, jurisprudența interpretativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție și cea a Curții Constituționale au lămurit această problemă, concluzia unanimă și cu impact major asupra destinului (ne)constituțional al acesteia fiind aceea că ne aflăm în prezența unei forme speciale de tănuire. Astfel,

<sup>1</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 451 din 05.05.2022.

<sup>2</sup> Este de observat, așa cum se reține și în decizia citată, faptul că textul constatat neconstituțional a mai fost supus controlului de constituționalitate pe calea excepției de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a României pronunțând Deciziile nr. 824 din 3 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 17 februarie 2016, și nr. 828 din 3 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 124 din 17 februarie 2016, prin care a respins, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate, respectiv Deciziile nr. 556 din 19 septembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 967 din 6 decembrie 2017, nr. 255 din 23 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 742 din 11 septembrie 2019, nr. 753 din 21 noiembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 100 din 11 februarie 2020, nr. 106 din 25 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 407 din 18 mai 2020, nr. 113 din 25 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 394 din 14 mai 2020, nr. 512 din 30 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 815 din 4 septembrie 2020, și nr. 81 din 16 februarie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 483 din 10 mai 2021, prin care a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile criticate sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

<sup>3</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 350 din 19 aprilie 2006.

<sup>4</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

infracțiunea de contrabandă asimilată prevăzută de art. 270 alin. (3) din Codul vamal a fost caracterizată în Decizia nr. 17 din 18 noiembrie 2013 privind examinarea recursului în interesul legii vizând problema de drept: „încadrarea juridică a faptei persoanei fizice, care deține în afara antrepozitului fiscal (deși nu are calitate de antrepozitar autorizat), peste limitele prevăzute de lege, produse accizabile nemarcate și care provin din contrabandă”<sup>5</sup> pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii ca fiind „o formă de tănuire”. În acest sens, instanța supremă a statuat: „În art. 270 alin. (3) din Codul vamal, legiuitorul a incriminat astfel o formă de tănuire a bunurilor provenind din contrabandă, având aceleași cerințe referitoare la obiectul juridic cu cele de la infracțiunea de contrabandă.

Elementul material al infracțiunii de contrabandă constă în introducerea sau scoaterea din țară, prin orice mijloace, a bunurilor sau mărfurilor, prin alte locuri decât cele stabilite pentru control vamal, sau introducerea sau scoaterea din țară prin locurile stabilite pentru controlul vamal, prin sustragere de la controlul vamal, a bunurilor sau a mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal, incluzând deci deținerea produselor accizabile supuse marcării”.

Aceeași calificare juridică a fost reținută și în Decizia nr. 32 din 11 decembrie 2015 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală<sup>6</sup>, precum și de către Curtea Constituțională în Decizia nr. 176 din 24 martie 2022. În acest sens, instanța de contencios constituțional a reținut: „infracțiunea reglementată la art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României este, prin elementul său material, o infracțiune de tănuire, care privește bunuri de un anumit specific, respectiv bunuri ce provin din contrabandă, a căror deținere, depozitare, colectare etc. afectează bugetul consolidat al statului. De altfel, Curtea reține că, anterior introducerii în Codul vamal al României a incriminării prevăzute la art. 270 alin. (3), acțiunile/operațiunile prevăzute de această dispoziție legală, în lipsa unui text special, au fost încadrate de către instanțe ca infracțiune de tănuire (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 2.743 din 11 septembrie 2008, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția penală)”.

După adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 54/2010<sup>7</sup>, care, prin art. IX a introdus alin. (3) al art. 270 din Codul vamal și a modificat alin. (2) al aceluiași text normativ, instanța noastră supremă a statuat că „în cazul infracțiunii de contrabandă, sunt asimilate autoratului unele forme ale participației penale, iar pe de altă parte, infracțiunea de tănuire este absorbită în infracțiunea de contrabandă”<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 35 din 16 ianuarie 2014.

<sup>6</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 62 din 28 ianuarie 2016.

<sup>7</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 421 din 23 iunie 2010.

<sup>8</sup> În acest sens, Decizia nr. 11 din 22 aprilie 2015 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 2 iunie 2015. A se vedea și A. Stan, *Despre efectele unei ciudate decizii a Curții Constituționale. Contrabanda asimilată, neconstituțională?* (disponibil online la adresa <https://www.universuljuridic.ro/despre-efectele-unei-ciudate-decizii-a-curtii-constituționale-contrabanda-asimilata-neconstituționala/>); C.C. Turcu, *Implicațiile Deciziei nr. 176/2022 a Curții Constituționale a României în privința infracțiunilor la regimul vamal. Relația dintre infracțiunile de contrabandă asimilată, evaziune fiscală specială și regimul contravențional în*

**2. Problema de drept generată de noțiunea de „contrabandă”.** *Prima facie*, este de observat că noțiunea de „contrabandă” este utilizată de legiuitor în cuprinsul Codului vamal al României adoptat prin Legea nr. 86/2006 doar în Titlul XII. „Sancțiuni”. Secțiunea 1. „Infrațiuni” în art. 270 alin. (1), (2) și (3), în ultimul alineat de două ori și în art. 271 („contrabandă calificată”). Prin urmare, această noțiune este utilizată doar în legătură cu o formă de ilicit penal, contrabanda fiind, după intrarea în vigoare a actualului Cod vamal, întotdeauna o infracțiune.

Curtea de Apel Alba Iulia, Secția penală și pentru cauze cu minori a sesizat Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, solicitând pronunțarea unei hotărâri pentru rezolvarea de principiu a chestiunii de drept vizând interpretarea dispozițiilor art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României, respectiv, dacă noțiunea de „contrabandă” folosită de legiuitor în dispozițiile art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României în sintagma „cunoscând că acestea provin din contrabandă” se referă la infracțiunea de contrabandă în sensul definit de art. 270 alin. (1) și (2) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României sau la noțiunea de „contrabandă” în sens larg, iar, în cazul în care se stabilește că textul prevăzut de art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României se referă la infracțiunea de contrabandă, care dintre cele două modalități urmează a fi avută în vedere: aceea prevăzută de art. 270 alin. (1) sau aceea prevăzută de art. 270 alin. (2) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României.

Prin Decizia nr. 32 din 11 decembrie 2015, instanța supremă a stabilit că noțiunea de „contrabandă” utilizată de legiuitor în dispozițiile art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României, în sintagma „cunoscând că acestea provin din contrabandă”, privește contrabanda constând „în introducerea în țară a bunurilor sau a mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal prin alte locuri decât cele stabilite pentru controlul vamal ori introducerea în țară a acestor bunuri sau mărfuri prin locurile stabilite pentru controlul vamal, prin sustragerea de la controlul vamal”.

Pentru a pronunța acesta soluție, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut în esență că „se consideră că infracțiunea asimilată prevăzută de art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 nu este condiționată de existența infracțiunii de contrabandă incriminate în art. 270 alin. (1) și de art. 270 alin. (2) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României, ci presupune, după caz, ca bunurile sau mărfurile care trebuie plasate sub un regim vamal:

- să provină din contrabandă, în sensul că au fost introduse în țară prin alte locuri decât cele stabilite pentru controlul vamal sau au fost introduse în țară prin locurile stabilite pentru controlul vamal, prin sustragerea de la control vamal, indiferent de valoarea în vamă a acestora;

- să fie destinate săvârșirii contrabandei, în sensul că sunt menite să fie scoase din țară prin alte locuri decât cele stabilite pentru controlul vamal sau prin locurile stabilite pentru



controlul vamal, dar prin sustragere de la control vamal, indiferent de valoarea în vamă a acestora. (...)

În ambele situații, făptuitorul cunoaște proveniența sau destinarea bunurilor sau mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal.

Cunoașterea provenienței din contrabandă a bunurilor sau a mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal, ca și cunoașterea destinării acestora, respectiv pentru săvârșirea contrabandei, înseamnă cunoașterea caracterului ilicit al provenienței sau destinării lor, a faptului că a fost ocolit controlul vamal ori că bunurile sau mărfurile de acest tip sunt menite să eludeze controlul vamal, aspecte care pot rezulta din diferite împrejurări de fapt, instanța urmând să țină seama de aceste circumstanțe în procesul de stabilire a încadrării juridice a faptei în infracțiunea asimilată prevăzută de art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României<sup>9</sup>.

În aceeași decizie, Înalta Curte de Casație și Justiție a mai reținut că „sensul noțiunii de *contrabandă* este dat de dispozițiile art. 2 din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României<sup>9</sup>, deoarece, în conformitate cu alin. (2) și (3) al acestui articol, introducerea sau scoaterea din țară a mărfurilor, a mijloacelor de transport și a oricăror alte bunuri este permisă numai prin punctele de trecere a frontierei de stat, în care sunt organizate birouri vamale care funcționează potrivit legii, iar potrivit alin. (4), la trecerea frontierei de stat, mărfurile, mijloacele de transport și orice alte bunuri sunt supuse controlului vamal și aplicării reglementărilor vamale numai de autoritatea vamală”.

Chiar dacă sensul noțiunii de *contrabandă* este dat de interpretarea dispozițiilor art. 2 din Codul vamal al României, apreciem că nu se poate face abstracție în niciun mod de definiția legală pe care legiuitorul o dă *contrabandei* ca infracțiune în art. 270 (*contrabanda* și *contrabanda asimilată*) și, respectiv, în art. 271 (*contrabanda calificată*). În contextul în care expresia ce se cerea a fi interpretată aparținea dispozițiilor art. 270 alin. (3), care din punctul de vedere al topografiei textului legal de incriminare, era poziționat în același articol într-un alineat ulterior dispozițiilor care definesc infracțiunea de *contrabandă* apare nejustificată recurgerea la sensul „comun” al noțiunii de *contrabandă*, dat, așa cum arată instanța supremă, de dispozițiile art. 2 din Codul vamal, dispoziții cu caracter principal, care nici măcar nu conțin în cuprinsul lor substantivul „*contrabandă*”. Această interpretare extensivă a noțiunii de „*contrabandă*” pe care a generat-o Decizia nr. 32 din 11 decembrie 2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție este cea care a generat avatarul neconstituțional al infracțiunii de *contrabandă calificată* și care a poziționat textul de incriminare al art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României în afara cadrului constituțional de calitate a legii penale.

---

<sup>9</sup> Art. 2 din Codul vamal al României dispun: „ (1) Reglementările vamale se aplică în mod uniform pe întreg teritoriul vamal al României, în măsura în care nu există dispoziții contrare prevăzute în acordurile și convențiile internaționale la care România este parte. (2) Introducerea sau scoaterea din țară a mărfurilor, a mijloacelor de transport și a oricăror alte bunuri este permisă numai prin punctele de trecere a frontierei de stat. (3) În punctele de trecere a frontierei de stat și pe teritoriul țării sunt organizate birouri vamale care funcționează potrivit legii. (4) La trecerea frontierei de stat, mărfurile, mijloacele de transport și orice alte bunuri sunt supuse controlului vamal și aplicării reglementărilor vamale numai de autoritatea vamală”.

### **3. Neconstituționalitatea dispozițiilor art. 270 alin. (3) din Codul vamal prin prisma interpretării date noțiunii de „contrabandă” date de Înalta Curte de Casație și Justiție.**

„Având în vedere doctrina dreptului viu, care produce efecte directe în privința determinării conținutului normativ al normei de referință, și anume Constituția, precum și faptul că instanța de control constituțional este unica autoritate jurisdicțională ce are competența de a realiza o interpretare evolutivă a acesteia”<sup>10</sup>, Curtea Constituțională și-a reconsiderat „soluția consolidată prin jurisprudența menționată” anterior și, „reținând că dreptul este viu”, a impus „ca și normele de referință în realizarea controlului de constituționalitate să prevadă o protecție juridică sporită subiectelor de drept. Evoluția ascendentă a acestei protecții este evidentă în jurisprudența Curții Constituționale, aspect care îi permite să stabilească noi exigențe în sarcina legiuitorului sau să adapteze exigențele constituționale deja existente în diverse domenii ale dreptului”.

Realizând un veritabil revirement jurisprudențial, instanța de control constituțional, pornind de la conținutul normativ al textului criticat, pe de o parte dintr-o perspectivă istorică, iar, pe de altă, din perspectiva conținutului incriminării criticate, a reținut că, „prin voința legiuitorului, infracțiunea astfel reglementată este «asimilată» infracțiunii de contrabandă, aceasta nefiind, prin natura ei, o infracțiune de contrabandă, legiuitorul folosind procedura normei incomplete pentru a-i întregi conținutul, făcând, în acest sens, trimitere la pedeapsa prevăzută la alin. (1) al art. 270 din Codul vamal al României. Curtea reține că, stabilind o pedeapsă corespunzătoare incriminării din alin. (1) al art. 270 din Codul vamal (închisoare de la 2 la 7 ani), legiuitorul a atribuit faptei reglementate la alin. (3) al aceluiași articol același pericol social generic, cu toate că această din urmă infracțiune este doar «asimilată», derivată, corelativă celei dintâi”.

Curtea Constituțională, analizând dispozițiile normei incomplete din alin. (3) al art. 270 din Codul vamal al României, prin comparație cu normele care definesc infracțiunea de contrabandă – alin. (1)<sup>11</sup> și (3)<sup>12</sup> ale aceluiași articol – a constatat că în ceea ce privește contrabanda asimilată legiuitorul nu a mai prevăzut pragurile cantitative și temporale, cu

<sup>10</sup> În acest sens au fost citate Decizia nr. 498 din 10 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 428 din 28 iunie 2012, Decizia nr. 276 din 10 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 572 din 28 iulie 2016, paragraful 19, respectiv Decizia nr. 369 din 30 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582 din 20 iulie 2017.

<sup>11</sup> Art. 270 alin. (1) din Codul vamal al României dispune: „Introducerea în sau scoaterea din țară, prin orice mijloace, a bunurilor sau mărfurilor, prin alte locuri decât cele stabilite pentru control vamal, constituie infracțiunea de contrabandă și se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea unor drepturi”.

<sup>12</sup> Art. 270 alin. (2) din Codul vamal al României dispune: „Constituie, de asemenea, infracțiune de contrabandă și se pedepsește potrivit alin. (1): a) introducerea în sau scoaterea din țară prin locurile stabilite pentru controlul vamal, prin sustragere de la controlul vamal, a bunurilor sau a mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal, dacă valoarea în vamă a bunurilor sau a mărfurilor sustrate este mai mare de 20.000 lei în cazul produselor supuse accizelor și mai mare de 40.000 lei în cazul celorlalte bunuri sau mărfuri; b) introducerea în sau scoaterea din țară, de două ori în decursul unui an, prin locurile stabilite pentru controlul vamal, prin sustragere de la controlul vamal, a bunurilor sau a mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal, dacă valoarea în vamă a bunurilor sau a mărfurilor sustrate este mai mică de 20.000 lei în cazul produselor supuse accizelor și mai mică de 40.000 lei în cazul celorlalte bunuri sau mărfuri; c) înstrăinarea sub orice formă a mărfurilor aflate în tranzit vamal”.

toate că limitele de pedeapsă le-a stabilit prin trimitere la alin. (1) al aceluiași articol – închisoarea de la 2 la 7 ani.

În contextul interpretativ configurat de Decizia nr. 32 din 11 decembrie 2015 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, instanța de contencios constituțional a reținut că, „deși noțiunea de «contrabandă» utilizată de legiuitor la art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 nu echivalează cu infracțiunea de contrabandă prevăzută la art. 270 alin. (1) și alin. (2) lit. a), b) și c) din aceeași lege, cu toate elementele constitutive ale acesteia, bunurile/mărfurile, obiect al infracțiunii prevăzute la alin. (3), pot proveni din/pot fi destinate faptelor săvârșite conform alin. (1) al art. 270 din Codul vamal al României sau pot proveni din/pot fi destinate faptelor săvârșite conform alin. (2) lit. a), b) și c) ale aceluiași articol. De asemenea, Curtea constată că fapta prevăzută la alin. (3) al art. 270 din Codul vamal al României, în lipsa unor praguri valorice, constituie întotdeauna infracțiune, însă faptele din care provin/căroră le sunt destinate aceste bunuri nu constituie întotdeauna infracțiune, faptele de la art. 270 alin. (2) lit. a) din Codul vamal al României constituie infracțiune numai când valoarea în vamă a bunurilor sau a mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal este mai mare de 20.0000 lei, respectiv 40.000 lei, iar faptele incriminate la lit. b) a alin. (2) al art. 270 din același act normativ sunt condiționate de săvârșirea lor de două ori în decursul unui an. În aceste condiții, Curtea constată că, deși fapta săvârșită în condițiile alin. (3) al art. 270 din Codul vamal al României constituie o infracțiune derivată, corelativă și, cu privire la majoritatea operațiunilor/acțiunilor ce constituie elementul material al laturii obiective, o infracțiune subsecventă, aceasta constituie întotdeauna infracțiune indiferent de valoarea în vamă a bunurilor/mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal, deși – în ipoteza introducerii în țară prin locurile stabilite pentru controlul vamal, prin sustragere de la controlul vamal, a bunurilor sau a mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal – fapta din care provin bunurile, datorită valorii acestora, poate fi contravenție”.

Pornind de la această constatare calată pe natura juridică de tănuire a infracțiunii reglementate la art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României, dată în mod primordial de elementul său material, Curtea Constituțională constată că în art. 270 C. pen. actual se prevede că infracțiunea de tănuire se pedepsește cu închisoarea de la 1 la 5 ani sau cu amendă, iar „pedeapsa aplicată tănuitorului nu poate fi mai mare decât pedeapsa prevăzută de lege pentru fapta săvârșita de autor”, aceleași limite de pedeapsă fiind reglementate și în cazul infracțiunii de favorizarea făptuitorului prevăzute de art. 269 C. pen.

În acest context normativ, Curtea Constituțională, apreciind că infracțiunea prevăzută la alin. (3) al art. 270 din Codul vamal al României este, cu privire la majoritatea operațiunilor/acțiunilor ce constituie elementul material al laturii obiective, o infracțiune subsecventă, a reținut că, „similar infracțiunilor derivate precum tănuirea, favorizarea infractorului, aceasta împrumută din caracterul faptelor din care provine bunul sau produsul ori folosul infracțiunii. Curtea reține însă că, împrumutând din caracterul acestor din urmă fapte, infracțiunea derivată împrumută și din pericolul social generic al acestora, dar niciodată la un nivel superior celui corespunzător faptei principale. Cu toate că limitele de pedeapsă stabilite pentru infracțiunea de contrabandă asimilată sunt la nivelul celor prevăzute pentru infracțiunile reglementate la art. 270 alin. (1) și (2) din Codul vamal al

României, aspect care, în mod aparent, atribuie un pericol social generic egal faptelor ce constituie elementul material al laturii obiective a infracțiunilor menționate anterior, Curtea constată că neînstituirea unui prag valoric/temporal cât privește faptele asimilate contrabandei atribuie acestora din urmă un pericol social generic mai mare. Or, Curtea subliniază că pericolul social al faptelor ce constituie elementul material al laturii obiective a infracțiunii asimilate contrabandei nu poate fi mai mare decât cel al faptelor din care provin bunurile/mărfurile care trebuie plasate sub un regim vamal. Infracțiunea prevăzută în alin. (3) al articolului menționat este asimilată infracțiunii de contrabandă, nu este o infracțiune propriu-zisă de contrabandă și, fiind corelativă infracțiunilor de contrabandă din care provin bunurile, derivată din acestea, nu poate avea un pericol social mai mare decât al infracțiunilor principale”.

Invocând principiul *ultima ratio*, Curtea a reamintit, de asemenea, că, „în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte ca infracțiune trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale”, iar, în aceste condiții a constatat că „dispozițiile art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României – prin faptul că nu reglementează un prag valoric/temporal cât privește faptele asimilate contrabandei și prin nescotirea principiului *ultima ratio* în materie penală, aduc atingere principiului constituțional al statului de drept, consacrat în art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală”. Prin urmare, „în ipoteza infracțiunii de contrabandă în forma asimilată, având în vedere că fapta săvârșită în condițiile alin. (3) este o infracțiune asimilată, derivată, corelativă și, cu privire la majoritatea acțiunilor/operațiunilor ce constituie elementul material al infracțiunii, este o infracțiune subsecventă infracțiunilor prevăzute la art. 270 alin. (1) și (2) lit. a), b) și c) din Codul vamal al României, reglementarea unor limite valorice similare celor stabilite în conținutul acestor din urmă texte de lege este necesară pentru o justă individualizare a pedepsei”.

Așadar, viciul care afectează constituționalitatea normei juridice cuprinse în art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României este reprezentat de nereglementarea unui „astfel de prag valoric/temporal”, cu repercusiuni în materia stabilirii de către instanță a pericolului social concret pe care îl prezintă faptele de contrabandă deduse judecății și a aplicării unei pedepse corect individualizate, contrar dispozițiilor constituționale ale art. 124 privind înfăptuirea justiției”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Curtea Constituțională a reținut că „instanța de judecată, chemată să aprecieze cu privire la vinovăția persoanei aflate în ipoteza normei penale criticate și să individualizeze pedeapsa corespunzătoare faptei, este pusă în dificultate, de vreme ce nereglementarea, în cuprinsul dispozițiilor art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României, a unui prag valoric sub care fapta să nu constituie infracțiune determină includerea în sfera ilicitului penal și a celor mai mărunte fapte asimilate contrabandei, ținând cont și de faptul că, în această din urmă ipoteză, instanța nu este în măsură să renunțe la aplicarea pedepsei, având în vedere limitele de pedeapsă stabilite pentru săvârșirea infracțiunii de contrabandă în forma asimilată”.

**4. Efectele Deciziei nr. 176 din 24 martie 2022 a Curții Constituționale.** Așa cum s-a susținut într-un studiu recent<sup>14</sup>, Decizia nr. 176/2022 a Curții Constituționale „nu este una de interpretare, ci una simplă, de declarare a neconstituționalității art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal”. Criticând topica frazei folosite în dispozitivul acestei decizii, autorul antecitat conchide: „Formularea apare totuși ca destul de nefericită, topica exprimării plasând predicatul la începutul propoziției. Firesc ar fi fost să se spună că «dispozițiile (...) sunt neconstituționale». Totuși, ordinea, deși de-a dreptul ciudată nu schimbă nimic”. Așa fiind, efectul imediat al publicării în Monitorul Oficial al României a acestei decizii a fost, conform dispozițiilor art. 147 alin. (1) teza finală din Constituția României, revizuită, suspendarea de drept a dispozițiilor art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României, acest efect producându-se în intervalul de 45 de zile de la publicarea deciziei, interval de timp în care legiuitorul (primar sau derivat) poate pune în acord „prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției”.

Dacă, în cazul în care legiuitorul nu pune în acord dispozițiile art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României cu Constituția, intervine dezincriminarea, Curtea Constituțională lămurind acest aspect prin Decizia nr. 651 din 25 octombrie 2018<sup>15</sup>, problema care se pune este ce se întâmplă cu aceste dispoziții pe parcursul termenului de suspendare de 45 de zile, implicațiile penale fiind dintre cele mai serioase.

*Prima facie*, e de observat că ilicitul penal trebuie să aibă un efect continuu, ceea ce înseamnă că norma de incriminare trebuie să fie activă la momentul comiterii faptei și pe tot parcursul procesului penal, până în ultimul moment al executării pedepsei, aspect ce rezultă din interpretarea dispozițiilor art. 1 și 3 C. pen. În acest context, orice sincopă legată de activitatea normei penale de incriminare, atrage, în mod necesar dezincriminarea faptei. Prin urmare, având în vedere efectul suspensiv de drept al publicării deciziei de declarare a neconstituționalității dispozițiilor art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României, apreciem că acestea nu pot fi considerate active pe întreaga perioadă de suspendare, astfel că, singura soluție indusă de Constituția României, este constatarea dezincriminării.

Problema se simplifică dacă legiuitorul nu intervine până la finalul termenului de suspendare, când norma juridică constatată neconstituțională iese din vigoare și intervine, așa cum a arătat și Curtea Constituțională în Decizia nr. 651 din 25 octombrie 2018, dezincriminarea (propriu-zisă).

Problema se poate însă complica dacă legiuitorul intervine și pune de acord textul declarat neconstituțional cu Constituția, în viziunea Curții Constituționale din Decizia nr. 176 din 24 martie 2022, când, practic, de la data intrării în vigoare a dispozițiilor legii de modificare, ilicitul penal este reconfigurat. În această situație apreciem că fapta va putea fi considerată infracțiune (din nou) de la acel moment, fără ca acest lucru să inducă vreo

<sup>14</sup> A. Stan, *op. cit.*

<sup>15</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1083 din 20 decembrie 2018.

consecință cu privire la efectele generate de suspendarea normei incriminatoare ca afect al publicării deciziei instanței de contencios constituțional. Prin urmare, odată suspendată norma de incriminare, caracterul continuu al normei incriminatoare este compromis și acest fapt nu mai poate fi salvat prin intervenția legiuitorului, infracțiunile comise până în momentul activării normei modificatoare, care pune în acord dispozițiile art. 270 alin. (3) din Codul vamal cu Constituția, trebuind considerate dezincriminate.

Într-o soluție de speță<sup>16</sup>, instanța a apreciat că „efectele deciziei de admitere, pronunțate de Curtea Constituțională, privind o normă de incriminare trebuie să fie imediate, aplicabile atât în cauzele pendinte, cât și în cele definitiv judecate, și independent de pasivitatea legiuitorului.

Ca urmare, constatând că legiuitorul nu a intervenit legislativ anterior publicării Deciziei Curții Constituționale nr. 176/2022 în Monitorul Oficial, se constată că în prezent infracțiunile prev. de art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal nu mai sunt incriminate penal.

Dacă legiuitorul intervenea anterior publicării Deciziei Curții Constituționale nr. 176/2022 în Monitorul Oficial și modifica conținutul constitutiv al infracțiunii prevăzute de art. 270 alin. (3) din Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal în acord cu această decizie, instanța de judecată se raporta la acest nou conținut constitutiv al infracțiunii, deoarece incriminarea penală a faptei ar fi avut continuitate și ar fi rămas în fondul activ legislativ”.

**5. Concluzii.** Așa cum a statuat și Curtea Constituțională prin Decizia nr. 176 din 24 martie 2022, „faptele prevăzute la art. 270 alin. (3) din Codul vamal al României, constând în colectarea, deținerea, transportul, preluarea, depozitarea, predarea, desfacerea și vânzarea bunurilor sau a mărfurilor care trebuie plasate sub un regim vamal cunoscând că acestea provin din contrabandă sau sunt destinate săvârșirii acesteia, deși sunt asimilate infracțiunii de contrabandă, prezintă pericol social, întrucât, prin săvârșirea acestora, bunurile/mărfurile menționate ajung la consumator, fiind mai greu de identificat și de recuperat”, legiuitorul trebuind să intervină asupra acestui text normativ și să-l compatibilizeze cu dispozițiile Constituționale prin reglementarea pragurilor temporale, cantitative și, eventual, prin determinările politico-geografice reglementate de alin. (2) și (1) ale art. 270 din precitatul act normativ.

Cu toate acestea, regulile statului de drept, printre care una dintre cele mai importante este *nullum crimen sine lege* impun, odată cu publicarea Deciziei nr. 176 din 24 martie 2022 a Curții Constituționale, constatarea dezincriminării acestei infracțiuni.

---

<sup>16</sup> Judecătoria Timișoara, S. pen., sent. pen. nr. 1561 pronunțată la data de 27.05.2022 în dosarul nr. 11820/325/2022 (nepublicată).

# Principiul previzibilității legii și „testul” unor vremuri imprevizibile

## Predictability of the Law and the „Test” of Unpredictable Times

Drd. **Constantin PINTILIE\***  
Universitatea din București  
Facultatea de Drept

### Abstract

*The situation generated by the COVID-19 pandemic imposed a rapid reaction from the state authorities, through sanitary and economic measures. The authorities' actions adapted to the context and rapid changes that had taken place, but the need for swift and effective action had to be aligned with the rigors of the fundamental principles on which the Romanian state is based.*

*The Constitutional Court was called upon to examine the constitutionality of the legal framework in which certain measures were taken, as well as numerous other laws by means of which the Parliament adopted various solutions to address the social and economic challenges caused by the pandemic. One of the reasons invoked by the authors of the complaints was the violation of the requirements regarding the quality of the law (clarity, precision and predictability). The present article comments upon three decisions of the Constitutional Court in which, in one form or another, the observance of the principle of predictability of the law was analyzed within the judicial review of constitutionality.*

**Keywords:** *pandemic; quality of the law; predictability; principle of predictability of law.*

### Rezumat

*Situația generată de pandemia COVID-19 a impus o reacție rapidă a autorităților statale, atât prin luarea unor măsuri cu caracter sanitar, dar și cu caracter economic. Acțiunile autorităților s-au adaptat contextului și schimbărilor de situație care s-au succedat cu repeziciune, dar necesitatea luării unor măsuri rapide și eficiente a trebuit să fie aliniată la rigorile impuse de principiile fundamentale pe care întemeiază statul român.*

---

\* constantin.pintilie@drept.unibuc.ro.

*Curtea Constituțională a fost chemată să analizeze constituționalitatea cadrului legal în care s-au luat anumite măsuri în timpul pandemiei, dar și numeroase alte legi prin care Parlamentul a adoptat diverse soluții pentru a răspunde provocărilor sociale și economice cauzate de pandemie. Unul dintre motivele invocate de către autorii sesizărilor a fost încălcarea exigențelor privitoare la calitatea legii (claritate, precizie și previzibilitate). Vom prezenta critic trei decizii ale Curții Constituționale în care, într-o formă sau alta, a fost analizată, în cadrul controlului de constituționalitate, respectarea principiului previzibilității legii.*

**Cuvinte-cheie:** *pandemie, calitatea legii, previzibilitate, principiul previzibilității legii.*

## I. Introducere

Situația generată de pandemia COVID-19 a impus o reacție rapidă a autorităților statale, atât prin luarea unor măsuri cu caracter sanitar, dar și cu caracter economic. Într-un climat caracterizat de incertitudine, acțiunile autorităților s-au adaptat contextului și schimbărilor de situație care s-au succedat cu repeziciune, dar necesitatea luării unor măsuri rapide și eficiente a trebuit să fie aliniată la rigorile impuse de principiile fundamentale pe care întemeiază statul român. Rolul fiecărei autorități implicate, partajarea competențelor și stabilirea limitelor în care pot acționa au devenit rapid subiecte de interes în spațiul public<sup>1</sup>.

În acest context, Curtea Constituțională a fost chemată să analizeze constituționalitatea cadrului legal în care s-au luat anumite măsuri în timpul pandemiei<sup>2</sup>, dar și numeroase alte

<sup>1</sup> Pentru o analiză privind rolul Parlamentului României în timpul crizei sanitare, a se vedea E.S. Tănăsescu, B. Dima, *The Role of the Romanian Parliament during the COVID-19 Sanitary Crisis. A diminishment of the executive decision-making power* în E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde (eds.), *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*, Robert Schuman Foundation, pp. 101-109.

<sup>2</sup> A se vedea: Decizia nr. 152 din 6 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c)-f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020; Decizia CCR nr. 157 din 13 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 lit. f) și ale art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 397 din 15 mai 2020; Decizia nr. 457 din 25 iunie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (3) și (4), precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020; Decizia nr. 458 din 25 iunie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății și ale art. 8 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2020 privind



legi prin care Parlamentul a adoptat diverse soluții pentru a răspunde provocărilor sociale și economice cauzate de pandemie<sup>3</sup>. Unul dintre motivele invocate de către autorii sesizărilor de neconstituționalitate a fost încălcarea exigențelor privitoare la calitatea legii (claritate, precizie și previzibilitate), astfel că instanța de contencios constituțional a analizat constituționalitatea dispozițiilor legale inclusiv în raport cu principiul previzibilității legii.

În prima parte a acestui articol vom prezenta câteva aspecte generale cu privire la noțiunea de previzibilitate a legii, astfel cum acest concept a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului („*CtEDO*”) și ulterior receptat de către Curtea Constituțională (*Secțiunea II*). Cea de-a doua parte a articolului o vom dedica analizei critice a trei decizii ale Curții Constituționale în care, într-o formă sau alta, a fost analizată în cadrul controlului de constituționalitate respectarea principiului previzibilității legii (*Secțiunea III*), ultima parte a acestui articol fiind dedicată concluziilor (*Secțiunea IV*).

## II. O imagine de ansamblu a principiul previzibilității legii în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale

Conceptul de „*previzibilitate*” a legii a fost dezvoltat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în contextul mai larg al analizării respectării principiului legalității<sup>4</sup>. Astfel, cerința ca

---

stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 2 iulie 2020.

<sup>3</sup> A se vedea, cu titlu de exemplu: Decizia nr. 154 din 6 mai 2020 asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 398 din 15 mai 2020; Decizia nr. 155 din 6 mai 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru suspendarea rambursării creditelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 4 iunie 2020; Decizia nr. 589 din 14 iulie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 710 din 7 august 2020; Decizia nr. 590 din 14 iulie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct. 3 [cu referire la art. XVIII] din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2020 privind unele măsuri financiar-fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 939 din 13 octombrie 2020; Decizia nr. 594 din 15 iulie 2020 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind acordarea de măști pentru protecția cetățenilor români de virusul COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 628 din 17 iulie 2020; Decizia nr. 647 din 24 septembrie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 69/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, precum și pentru instituirea unor măsuri fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1014 din 2 noiembrie 2020; Decizia nr. 875 din 9 decembrie 2020 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru acordarea unui stimulent de risc pentru personalul din învățământ în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 87 din 27 ianuarie 2021; Decizia nr. 904 din 16 decembrie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 73 din 22 ianuarie 2021.

<sup>4</sup> L. Lavrysen în P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, fifth edition, Intersentia, 2018, pp. 311-314.

o ingerință să fie „prevăzută de lege” impune nu doar o minimă bază legală pe care să se întemeieze acțiunea statului, ci „legea” trebuie să fie accesibilă și previzibilă. După cum a statuat CtEDO în hotărârea *Sunday Times*, „o normă nu poate fi considerată «lege» decât dacă este formulată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își reglementeze comportamentul: acesta trebuie să fie în măsură – dacă este necesar cu consiliere adecvată – să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele date, consecințele pe care le poate avea o anumită acțiune. Aceste consecințe nu trebuie să fie previzibile cu o certitudine absolută: experiența arată că acest lucru este de neatins. Din nou, deși certitudinea este foarte dezirabilă, aceasta poate impune o rigiditate excesivă, iar legea trebuie să fie în măsură să țină pasul cu circumstanțele în schimbare. În consecință, multe legi sunt în mod inevitabil formulate în termeni care, într-o măsură mai mare sau mai mică, sunt vagi și a căror interpretare și aplicare sunt chestiuni de practică”<sup>5</sup>.

Dacă definiția dată de CtEDO cerinței previzibilității legii nu a suferit schimbări substanțiale de-a lungul timpului<sup>6</sup>, modalitatea în care Curtea de la Strasbourg a utilizat principiul previzibilității legii a condus la crearea unei arhitecturi proprii a acestui principiu în jurisprudența CtEDO.

În primul rând, CtEDO a verificat respectarea principiului previzibilității legii în raport cu diferite temeuri convenționale care impun expres sau implicit respectarea cerinței legalității: art. 5 [*Dreptul la libertate și siguranță*]<sup>7</sup>, art. 7 [*Nicio pedeapsă fără lege*]<sup>8</sup>, art. 8 [*Dreptul la respectarea vieții private și de familie*]<sup>9</sup>, art. 9 [*Libertatea de gândire, de conștiință și de religie*]<sup>10</sup>, art. 10 [*Libertatea de exprimare*]<sup>11</sup>, art. 1 din Protocolul 1 [*Protecția proprietății*]<sup>12</sup>, art. 2 din Protocolul nr. 4 [*Libertatea de circulație*]<sup>13</sup>. De altfel, CtEDO a reiterat recent în hotărârea *Mihalache* că principiul legalității „se referă nu numai la existența unui temei juridic în dreptul intern, ci și la o cerință de calitate inerentă conceptului autonom de legalitate; acest concept implică condiții privind accesibilitatea și previzibilitatea «legii», precum și cerința de a oferi o măsură de protecție împotriva ingerințelor arbitrare de către autoritățile publice cu drepturile protejate de Convenție”<sup>14</sup>. Astfel, CtEDO a conferit principiului previzibilității legii un caracter „universal”, în sensul că testul pe care

<sup>5</sup> CtEDO, *Sunday Times c. Regatului Unit*, hotărârea din 26 aprilie 1979, cererea nr. 6538/74, para. 49.

<sup>6</sup> A se vedea, pentru o reiterare recentă a definiției principiului previzibilității, CtEDO, *Avizul nr. 2 din 29 mai 2020*, cererea nr. P16-2019-001, para. 60 și jurisprudența citată acolo.

<sup>7</sup> CtEDO, *Laumont c. Franței*, hotărârea din 8 noiembrie 2011, cererea nr. 43626/98.

<sup>8</sup> CtEDO, *Del Rio Prada c. Spaniei*, hotărârea din 21 octombrie 2013 (marea cameră), cererea nr. 42750/09.

<sup>9</sup> CtEDO, *Malone c. Regatului Unit*, hotărârea din 2 august 1984, cererea nr. 8691/79.

<sup>10</sup> CtEDO, *Kokkinakis c. Greciei*, hotărârea din 25 mai, 1993, cererea nr. 14307/88; CtEDO, *Leyla Şahin c. Turciei*, hotărârea din 10 noiembrie 2005 (marea cameră), cererea nr. 44774/98.

<sup>11</sup> CtEDO, *Tolstoy Miloslavsky c. Regatului Unit*, hotărârea din 15 iulie 1995, cererea nr. 18139/91; CtEDO, *Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Ungariei*, hotărârea din 20 ianuarie 2020, cererea nr. 201/17.

<sup>12</sup> CtEDO, *Lekić c. Sloveniei*, hotărârea din 11 decembrie 2018 (marea cameră), cererea nr. 36480/07.

<sup>13</sup> CtEDO, *Tommaso c. Italiei*, hotărârea din 23 februarie 2017 (marea cameră), cererea nr. 43395/09.

<sup>14</sup> CtEDO, *Mihalache c. România*, hotărârea din 8 iulie 2019 (marea cameră), cererea nr. 54012/10, para. 111.

Curtea îl aplică pentru a verifica dacă o lege este previzibilă poate fi utilizat în raport cu orice situație care impune respectarea principiului legalității.

În al doilea rând, conceptul de previzibilitate a legii în înțelesul dat de CtEDO este unul relativ. În hotărârea *Gropper* Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că previzibilitatea și accesibilitatea depind într-o măsură considerabilă de (a) conținutul legii, (b) domeniul pe care îl reglementează și (c) numărul și statutul celor cărora legea li se adresează<sup>15</sup>. Astfel, în viziunea Curții, o lege își menține caracterul previzibil chiar dacă persoana în cauză trebuie să solicite sprijin din partea unui profesionist și, mai mult decât atât, de la anumite categorii profesionale este de așteptat să consulte un specialist atunci când evaluează riscurile pe care o anumită conduită le-ar putea antrena<sup>16</sup>. De asemenea, modalitatea în care instanțele au interpretat și aplicat o normă în practică este un element esențial pe care Curtea îl analizează, deoarece clarificarea conținutului unei norme depinde de practica instanțelor judecătorești<sup>17</sup>. Cu toate acestea, inexistența practicii judecătorești cu privire la o anumită problemă de drept nu se traduce într-o imprevizibilitate a legii; Curtea a statuat de mai multe ori că „trebuie să vină o zi în care se aplică pentru prima dată o anumită normă legală”<sup>18</sup>.

Elementele pe care Curtea le analizează atunci când verifică dacă legea era previzibilă conduc către o abordare relativă și subiectivă a principiului previzibilității. Dimensiunea relativă este dată de multitudinea elementelor exterioare alipite testului de previzibilitate (e.g., interpretarea dată unei norme în practica instanțelor judecătorești, standardele profesionale dintr-un anumit domeniu<sup>19</sup>, domeniul pe care legea îl reglementează etc.). Dimensiunea subiectivă provine din faptul că CtEDO analizează dacă reclamantul putea în circumstanțele date, ținând seama de statutul său, să prevadă rezultatele unei anumite conduite. Astfel cum a fost conceput de către Curte, testul de previzibilitate permite o analiză particulară, aplicată fiecărui caz în parte.

În al treilea rând, înțelegerea modului în care principiul previzibilității legii s-a dezvoltat în jurisprudența CtEDO este strâns legată de înțelesul pe care Curtea de la Strasbourg l-a dat noțiunii de „lege”, căci CtEDO analizează conceptul de „lege” în înțelesul material al noțiunii („substantive”), iar nu în cel formal<sup>20</sup>. Existența unei baze legale pentru CtEDO semnifică atât dreptul scris, indiferent de forța juridică a instrumentului în ordinea internă<sup>21</sup>, cât și

<sup>15</sup> CtEDO, *Gropper Radio AG și alții c. Elveției*, hotărârea din 28 martie 1990, cererea nr. 10890/84, para. 68.

<sup>16</sup> CtEDO, *Cantoni c. Franței*, hotărârea din 11 noiembrie 1996 (marea cameră), cererea nr. 17862/91, para. 36.

<sup>17</sup> CtEDO, *Kruslin c. Franței*, hotărârea din 24 aprilie 1990, cererea nr. 11801/85, para. 29.

<sup>18</sup> CtEDO, *Kudrevičius și alții c. Lituaniei*, hotărârea din 15 octombrie 2015 (marea cameră), cererea nr. 37553/05, para. 115.

<sup>19</sup> A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Flinkkila și alții c. Finlandei*, hotărârea din 6 aprilie 2010, cererea nr. 255576/04, para. 67.

<sup>20</sup> CtEDO, *Kruslin c. Franței*, hotărârea din 24 aprilie 1990, cererea nr. 11801/85, para. 29.

<sup>21</sup> CtEDO, *Kafkaris c. Ciprului*, hotărârea din 12 februarie 2008 (MC), cererea nr. 21906/04.

dreptul nescris („*unwritten law*”<sup>22</sup>). Curtea a mers și mai departe și a dat dreptului scris înțelesul de normă în vigoare, astfel cum a fost interpretată de instanțele judecătorești, ținând seama de evoluția practicii<sup>23</sup>. Baza legală pentru o ingerință (i.e., „*lege*”) o poate constitui inclusiv un instrument de drept internațional<sup>24</sup> sau o reglementare emisă de către un organ profesional căruia i-au fost delegate competențe de reglementare<sup>25</sup>. În hotărârea *Špaček* CtEDO a constatat existența unei baze legale inclusiv atunci când „regulile” nu fuseseră publicate în jurnalul oficial și caracterul lor obligatoriu era incert<sup>26</sup>. Exemplele pot continua și susțin ideea că, atunci când a verificat existența unei baze legale, CtEDO a fost mulțumită să constate că există cel puțin un minim de suport al temeiului legal<sup>27</sup>. Raritatea cazurilor în care CtEDO a constatat lipsa unui temei legal a fost subliniată și în literatura de specialitate<sup>28</sup>. Așadar, CtEDO este extrem de flexibilă atunci când analizează existența unei baze legale, concepția materială asupra legii fiind impusă Curții Europene a Drepturilor Omului de diversitatea sistemelor de drept. Această abordare foarte largă poate fi considerată într-o oarecare măsură ca fiind decisiv influențată și de principiului subsidiarității<sup>29</sup>. Statele părți sunt cele mai în măsură să reglementeze baza legală în conformitate cu specificul fiecărei ordini juridice, cu toate că modalitatea aleasă de state poate fi uneori în mod justificat criticată: deși pusă acum mai bine de 30 de ani, întrebarea judecătorului Rudolf Bernhardt din opinia separată formulată la hotărârea *Groppera* este extrem de relevantă în contextul prezentului articol: „*Is the requirement in Article 10 § 2 (art. 10-2) that restrictions must be «prescribed by law» really satisfied when a parliament confers unlimited or extremely broad powers on the executive, which becomes the law-making as well as the law-executing authority?»*”.

Catalogat ca fiind un „*reper al controlului de convenționalitate*”, previzibilitatea a fost văzută ca fiind un „*concept autonom creat pe cale pretoriană pentru a asigura calitatea legii*”<sup>30</sup>. Alți autori înțeleg previzibilitatea ca fiind un test aplicabil legii pentru ca aceasta să fie conformă principiului legalității; în acest sens, „*testul*” este văzut ca fiind un „*mecanism*”

<sup>22</sup> *Sunday Times*, para. 47.

<sup>23</sup> *Kruslin*, para.29. CtEDO, *Cantoni c. Franței*, hotărârea din 11 noiembrie 1996, cererea nr. 17862/91, para. 32.

<sup>24</sup> CtEDO, *Groppera Radio AG și alții c. Elveției*, hotărârea din 28 martie 1990, cererea nr. 10890/84, para. 68.

<sup>25</sup> CtEDO, *Barthold c. Germaniei*, hotărârea din 25 martie 1985, cererea nr. 8734/79, para.46. CtEDO, *Casado Coca c. Spaniei*, hotărârea din 24 februarie 1994, para. 42-43.

<sup>26</sup> CtEDO, *Špaček, s.r.o. c. Republicii Cehe*, hotărârea din 9 noiembrie 1999, cererea nr. 26449/95, para. 56-58.

<sup>27</sup> A se vedea, pentru o sinteză a criteriile privind noțiunea de bază legală, CtEDO, *Leyla Şahin c. Turciei*, hotărârea din 10 noiembrie 2005 (marea cameră), cererea nr. 44774/98, para. 88.

<sup>28</sup> A se vedea, de exemplu, F. Sudre, J.-P. Marguénaud, J. Andriantsimbazovina, A. Gouttenoire, M. Levinet, *Marile hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului*, Rossetti International, București, 2011, p. 41.

<sup>29</sup> A se vedea, B. Selejan-Guțan, *Protecția europeană a drepturilor omului*, ediția a 5-a revăzută și adăugită, Hamangiu, 2018, pp. 35-40.

<sup>30</sup> I. Deleanu, „*Accesibilitatea și „previzibilitatea” legii în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale Române*”, în Revista „Dreptul” nr. 8/2011, p. 58.

esențial de interpretare” utilizat pentru a crește standardul controlului și o „garanție esențială pentru cetățean”<sup>31</sup>. S-a susținut că previzibilitatea este unul dintre cele trei „sub-teste” impuse de principiul legalității (i.e., *accesibilitatea, previzibilitatea și existența garanțiilor împotriva arbitrariului*)<sup>32</sup>. Mergând mai departe, s-a apreciat că atunci când persistă un dubiu cu privire la respectarea principiului legalității în materie penală (*nullum crimen*), testul de previzibilitate va fi principalul indicator care va fi utilizat<sup>33</sup>. De asemenea, un autor a subliniat că prin testul de previzibilitate se verifică „*abilitatea subiectivă a omului mediu de a prezice, până la un grad care este rezonabil în circumstanțele date, consecințele pe care o acțiune le-ar putea implica*”<sup>34</sup>. Nu în ultimul rând, s-a arătat că accesibilitatea și previzibilitatea constituie două elemente componente ale principiului securității raporturilor juridice și că „*în jurisprudența Curții Europene noțiunile de accesibilitate și previzibilitate reprezintă atribute ale normei juridice care determină calitatea acesteia*”<sup>35</sup>. Comună tuturor opiniilor exprimate este ideea că, din perspectiva CtEDO, numai o normă care îndeplinește cerințele impuse de principiul previzibilității poate constitui baza legală a unei ingerințe.

Plecând de la prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, Curtea Constituțională a dezvoltat în jurisprudența sa, ca un criteriu autonom de constituționalitate, așa-numitele *cerințe de calitate a legii*: claritate, precizie și previzibilitate<sup>36</sup>. Jurisprudența Curții Constituționale nu este foarte clară cu privire la temeiul constituțional prin intermediul căruia s-a realizat această dezvoltare, nici nu privire la relația dintre cele trei componente (i.e., claritate, precizie și previzibilitate), deși a încercat să ofere fiecărui element o definiție: „*Având în vedere aceste considerente de principiu dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituțională pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (normele care guvernează materia interceptării comunicațiilor trebuie reglementate la nivel de lege), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (lex certa, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât*

<sup>31</sup> A se vedea, L. Lavrysen în P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, fifth edition, Intersentia, 2018, p. 312.

<sup>32</sup> A se vedea D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *Law of the European Convention of Human Rights*, Oxford University Press, 2018, p. 629.

<sup>33</sup> A se vedea H. van der Wilt, *Nullum Crimen and International Criminal Law: The Relevance of the Foreseeability Test*, în *Nordic Journal of International Law* (84) 2015, p. 530.

<sup>34</sup> A se vedea T. de Souza Dias, *Accessibility and Foreseeability in the Application of the Principle of Legality under General International Law: A Time for Revision?* în *Human Rights Law Review*, 2019, 19, p. 660.

<sup>35</sup> A se vedea R.D. Popescu, *Accesibilitatea și previzibilitatea legii analizate prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului și a jurisprudenței Curții Constituționale* în *Analele Universității din București, Seria Drept*, 2012-III-IV, C.H. Beck, p. 346.

<sup>36</sup> A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României – comentariu pe articole*, ediția a 2-a, Editura C.H. Beck, București, 2019, pp. 18-19.

să permită oricărei persoane – care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate – să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat). Aceste exigențe trebuie să fie inerente oricărui act normativ, cu atât mai mult unei reglementări care dă dreptul autorităților publice de a interveni în viața intimă, familială și privată, precum și dreptul de a accesa corespondența persoanelor<sup>37</sup>. Astfel, dezvoltarea acestui criteriu de constituționalitate (i.e., o lege care nu respectă cerințele de calitate a legii este o lege neconstituțională) s-a realizat prin preluarea anumitor concepte referitoare la previzibilitatea legii din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Considerentele deciziilor Curții Constituționale<sup>38</sup>, inclusiv din trimiterile permanente la hotărârile CtEDO, confirmă această concluzie, subliniată și de alți autori în literatura de specialitate<sup>39</sup>. Mergând mai departe, Curtea Constituțională a dezvoltat principiul previzibilității legii în anumite materii specifice, pe baza ideilor diriguitoare exprimate în jurisprudența CtEDO, de exemplu: previzibilitatea normei de incriminare în materie penală<sup>40</sup> sau previzibilitatea normelor de drept fiscal („Curtea observă că principiul constituțional al previzibilității legii are o semnificație aparte în materie fiscală, unde regulile sunt tehnice și complexe și se adresează contribuabililor”)<sup>41</sup>.

### III. Principiul previzibilității legii: un mijloc de protecție eficient?

#### §1. Noțiunea de „lege” din art. 53 din Constituția României

În Decizia nr. 152/2020<sup>42</sup> Curtea Constituțională a analizat două aspecte care prezintă relevanță din perspectiva principiului previzibilității legii: primul aspect vizează interpretarea sintagmei „numai prin lege” din art. 53 alin. (1) din Constituția României, iar al doilea aspect vizează constituționalitatea art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, articol care a constituit temeiul legal al răspunderii contravenționale pentru nerespectarea măsurilor luate în timpul stării de urgență.

<sup>37</sup> A se vedea Decizia CCR nr. 51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 14 martie 2016, para. 46.

<sup>38</sup> De exemplu, Decizia nr. 255 din 4 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 636 din 20 iulie 2020, §18: „Ca atare, prevederile de lege criticate satisfac exigențele de calitate deduse din dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum acestea au fost conturate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa (...)”.

<sup>39</sup> A se vedea T. Toader, M. Safta, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Editura Universul Juridic, București, 2015, pp. 73-77; I. Deleanu, „Accesibilitatea” și „previzibilitatea” legii în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale Române, în *Revista Dreptul* nr. 8/2011, pp. 52-82.

<sup>40</sup> Decizia CCR nr. 405/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016.

<sup>41</sup> Decizia CCR nr. 900/15 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1274 din 22 decembrie 2020, para. 89.

<sup>42</sup> Decizia nr. 152 din 6 mai 2020.

Una dintre condițiile ca trebuie să fie îndeplinite pentru a se putea restrânge exercițiul unui drept fundamental este aceea ca restrângerea să fie făcută „numai prin lege”<sup>43</sup>. Plecând de la premisa că regimul stării de urgență este caracterizat de restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale, Curtea Constituțională a statuat că „regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, în actualul cadru constituțional, nu poate fi reglementat decât printr-o lege, ca act formal al Parlamentului, adoptată cu respectarea dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. g) din Constituție, în regim de lege organică”<sup>44</sup>. Așadar, sintagma „numai prin lege” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituție are în vedere accepțiunea restrânsă a termenului de *lege* (i.e., actul juridic al Parlamentului)<sup>45</sup>. Mergând mai departe, Curtea Constituțională a statuat că actul normativ prin care se reglementează regimul stării de urgență afectează „de plano” drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor, fiind exclusă adoptarea de norme prin intermediul unei ordonanțe de urgență.

Optica îmbrățișată de Curtea Constituțională cu privire la noțiunea de „lege” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituție este una formală, diametral opusă înțelesului conceptului de „lege” din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Astfel cum am arătat în secțiunea anterioară, în accepțiunea CtEDO legea este înțeleasă în dimensiunea sa materială. Din această perspectivă, s-ar putea susține că restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale numai prin lege *stricto sensu* ar trebui să asigure o întărire a previzibilității legii; teoretic, un act al Parlamentului adoptat în condițiile impuse de art. 53 din Constituția României poate să răspundă mai bine, *pe de o parte*, cerinței ca norma să fie suficient de clară pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul în consecință, și, *pe de altă parte*, cerinței ca norma să ofere un nivel suficient de protecție împotriva arbitrarului care ar putea să provină din partea autorităților. În realitate, decizia Curții Constituționale este departe de a întări principiul previzibilității legii. Deși ar fi putut să facă un pas înainte și să alipească conceptului de „lege” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituție cerințele de calitate ale legii, Decizia nr. 152/2020 se limitează doar la a statua că restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale trebuie făcută printr-un act juridic al Parlamentului, fără a aduce în discuție cerințele de calitate ale legii (claritatea, precizia, previzibilitatea).

S-ar putea susține că un asemenea demers al Curții Constituționale ar fi fost inutil în condițiile în care se subînțelege că inclusiv legea prin care se restrânge exercițiul unor drepturi fundamentale trebuie să respecte cerințele de calitate impuse de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, printre care și principiul previzibilității legii. Totuși, o analiză atentă a considerentelor Deciziei nr. 152/2020 evidențiază faptul că instanța de contencios constituțional nu a fost preocupată să fie asigurată în mod real respectarea principiului previzibilității legii prin sistemul normativ al stării de urgență. Astfel, Curtea Constituțională a statuat că în cazul O.U.G. nr. 1/1999, „*prin însăși ipoteza sa de incidență – situații de criză*

<sup>43</sup> A se vedea E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României – comentariu pe articole*, ediția a 2-a, Editura C.H. Beck, București, 2019, pp. 458-463.

<sup>44</sup> Decizia CCR nr. 152/2020, para. 116.

<sup>45</sup> A se vedea și Decizia CCR nr. 157/2020, para. 89; Decizia CCR nr. 458/2020, para. 33-34.

ce impun măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre – **este vizată restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale**. Actul normativ are ca scop crearea cadrului legal al măsurilor excepționale impuse de gestionarea situației de criză, măsuri care, prin ele însele, afectează drepturi și libertăți ale cetățenilor. Cu alte cuvinte, **rațiunea legii este tocmai aceea de a constitui temeiul legal al restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, în acord cu imperativul constituțional stabilit în art. 53 alin. (1)**. Legiferând cu privire la regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 este actul de reglementare primară prin care se dispune restrângerea exercițiului drepturilor și al libertăților fundamentale, act în baza căruia autoritățile publice cu competențe în gestionarea situației de criză (Președintele României, Parlamentul României, Ministerul Administrației și Internelor, autoritățile militare și autoritățile publice, prevăzute în decretul de instituire a stării de asediu sau de urgență) emit acte administrative cu caracter normativ (decretul Președintelui de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, ordonanțe militare și ordine ale altor autorități publice) **care pun în executare norma primară, identificând, în funcție de particularitățile situației de criză, drepturile și libertăți fundamentale al căror exercițiu urmează a fi restrâns**<sup>46</sup>.

Așadar, din perspectiva Curții Constituționale, deși legea prin care se reglementează regimul stării de urgență intră în domeniul de aplicare al art. 53 din Constituția României, acest act normativ apare ca fiind un regim juridic intermediar: deși O.U.G. nr. 1/1999 constituie „*temeiul legal al restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale*”, măsurile concrete urmează să fie identificate prin actele administrative cu caracter normativ emise de „*autoritățile publice cu competențe în gestionarea situației de criză*”. Această abordare a Curții Constituționale pare să încurajeze o anumită flexibilitate a măsurilor prin care se restrânge exercițiul unui drept fundamental: *pe de o parte*, măsura restrângerii trebuie să aibă o suficientă bază legală în actul de reglementare primară și, *pe de altă parte*, măsura concretă urmează a fi dispusă printr-un act administrativ cu caracter normativ prin care se pun în executare dispozițiile din norma primară. Din această perspectivă, legalitatea unei măsuri luate în contextul stării de urgență va putea fi analizată în ansamblu, adică astfel cum procedează Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin analizarea normelor în ansamblul lor în contextul în care noțiunea de „*lege*” este înțeleasă din punct de vedere material.

Această construcție a regimului juridic al stării de urgență ridică problema de a stabili cui îi revine sarcina asigurării respectării principiului previzibilității legii și care este raportul dintre norma primară și normele secundare în acest context. Pentru a răspunde acestei întrebări prezintă relevanță și Decizia nr. 157/2020 în care Curtea Constituțională a statuat că „*Este incontestabil faptul că legislația care prevede regimul juridic al unor situații de criză*

<sup>46</sup> Decizia CCR nr. 152/2020, para. 115.



ce impun luarea unor măsuri excepționale presupune un grad mai sporit de generalitate față de legislația aplicabilă în perioada de normalitate, tocmai pentru că particularitățile situației de criză sunt abaterea de la normal (excepționalitatea) și imprezibilitatea pericolului grav care vizează atât societatea în ansamblul său, cât și fiecare individ în parte. Cu toate acestea, generalitatea normei primare nu poate fi atenuată prin acte infralegale care să completeze cadrul normativ existent. De aceea, măsurile care organizează executarea dispozițiilor legale și particularizează și adaptează respectivele dispoziții la situația de fapt existentă, la domeniile de activitate esențiale pentru gestionarea situației care a generat instituirea stării de alertă nu se pot abate (prin modificări sau completări) de la cadrul circumscris prin normele cu putere de lege, deci nu pot viza drepturi și libertăți fundamentale<sup>47</sup>.

Curtea Constituțională nu face vreo referire la necesitatea ca regimul juridic secundar să asigure respectarea principiului previzibilității legii. Nici în ceea ce privește regimul juridic primar Curtea Constituțională nu acordă o atenție deosebită acestui aspect. Vom arăta în subsecțiunea următoare că analiza realizată de Curtea Constituțională cu privire la diferite dispoziții din regimul primar – analiză realizată din perspectiva cerințelor de calitate a legii – este o analiză de constituționalitate cu privire la anumite dispoziții legale, expres identificate. În realitate, atât Decizia nr. 152/2020, cât și Decizia nr. 157/2020 din care am citat anterior considerentul de la paragraful 88, confirmă faptul că atenția Curții Constituționale s-a axat pe problema partajării competențelor între autoritățile publice, necesitatea asigurării respectării principiului previzibilității legii fiind pusă de Curtea Constituțională într-un plan secund și îndepărtat. Astfel, norma primară prin care se restrânge exercițiul unui drept fundamental trebuie să fie suficient de bine caracterizată, în condițiile în care, conform Curții Constituționale, „generalitatea normei primare nu poate fi atenuată prin acte infralegale care să completeze cadrul normativ existent”. Totuși, în condițiile în care identificarea concretă a drepturilor al căror exercițiu urmează să fie restrâns se realizează prin normele secundare, rezultă că sarcina asigurării respectării principiului previzibilității legii cade mai ales pe umerii „legiuitorului” secundar. Așadar, din perspectiva respectării principiului previzibilității legii va fi esențial ca actele emise pentru aplicarea măsurilor prin care se restrâng drepturi fundamentale să fie conforme cerințelor de previzibilitate ale legii. Faptul că măsurile luate de autorități trebuie să aibă o bază legală într-o lege (*stricto sensu*) nu sprijină atât de mult componenta previzibilității legii care impune cerința ca cetățenii să poată să-și adapteze conduita în avans, însă acest aspect ar putea sprijini în mod mediat un alt element al principiului previzibilității, și anume ideea că o lege este previzibilă numai în măsura în care oferă suficiente garanții împotriva arbitrarului<sup>48</sup>.

Se impune a fi subliniat faptul că această distincție între *regim primar* și *regim secundar* în contextul restrângerii exercițiului unor drepturi fundamentale apare ca fiind posibilă în situații particulare precum cele analizate de Curtea Constituțională în Decizia nr. 152/2020

<sup>47</sup> Decizia CCR nr. 157/2020, para. 88.

<sup>48</sup> În măsura în care în normele primare s-ar regăsi suficiente elemente pentru limitarea marjei de discreție pe care o au autoritățile administrative.

(regimul stării de urgență) și în Decizia nr. 157/2020 (mecanismul instituit prin O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență). Însă domeniul de aplicare al art. 53 din Constituția României este mult mai larg, norma constituțională devenind aplicabilă în orice scenariu care privește restrângerea exercițiului unui drept fundamental. Astfel cum am menționat și anterior, deși Curtea Constituțională a statuat expres că din „(...) coroborarea normelor constituționale cuprinse în art. 53 alin. (1) și în art. 115 alin. (6) rezultă că afectarea/restrângerea drepturilor sau libertăților fundamentale nu se poate realiza decât prin lege, ca act formal al Parlamentului”<sup>49</sup>, Curtea Constituțională nu a impus expres în contextul art. 53 alin. (1) din Constituție respectarea cerințelor de calitate a legii. Cu alte cuvinte, din jurisprudența analizată rezultă că, deși restrângerea exercițiului unui drept fundamental trebuie să fie făcută prin lege, respectarea cerințelor de calitate a legii nu este legată de conținutul normativ al art. 53 alin. (1) din Constituție. **Ar fi posibil ca termenul de „lege” din conținutul art. 53 alin. (1) din Constituție să aibă în vedere numai aspectul formal al legii, fără a include și cerințele de calitate a legii?** Răspunsul la această întrebare rămâne deschis, în condițiile în care din jurisprudența analizată nu rezultă că instanța de contencios constituțional s-ar fi aplecat în mod particular asupra acestei probleme.

Dacă din punct de vedere teoretic problema rămâne deschisă, ceea ce se poate observa cu ușurință este faptul că, în conformitate cu deciziile Curții Constituționale analizate, inclusiv o lege care intră în sfera de aplicare a art. 53 din Constituția României – așadar, o lege prin care se restrânge exercițiul unui drept fundamental – trebuie să respecte cerințele de calitate ale legii. **Însă respectarea principiului previzibilității legii este impusă în acest context de prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, iar nu de art. 53 alin. (1) din Constituție.** Aceasta este concluzia care rezultă din modalitatea în care Curtea Constituțională a soluționat – prin Decizia nr. 152/2020 – excepția de neconstituționalitate având ca obiect art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999.

## **§2. Lipsa de claritate regimului juridic privind răspunderea contravențională în timpul stării de urgență**

Raționamentul prin care Curtea Constituțională a ajuns la concluzia că art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 contravine art. 1 alin. (5) din Constituție prezintă unele asemănări cu modalitatea în care CtEDO analizează dacă o lege este suficient de accesibilă și previzibilă pentru a constitui temei legal al unei ingerințe. Astfel, după ce statuează câteva aspecte de principiu cu privire la răspunderea contravențională, inclusiv necesitatea respectării principiului legalității în materie contravențională<sup>50</sup>, Curtea Constituțională „reamintește jurisprudența sa referitoare la principiul calității legii”: legiuitorul are obligația de a edicta norme clare, precise și previzibile; în ipoteza infracțiunilor, „legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta trebuie să poată fi identificat cu ușurință, prin trimiterea la un alt act normativ cu care textul

<sup>49</sup> Decizia CCR nr. 157/2020, para. 89.

<sup>50</sup> A se vedea para. 122 din Decizia CCR nr. 152/2020.

incriminator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței/inexistenței infracțiunii. Principiul este în egală măsură aplicabil în materie contravențională”; de asemenea, Curtea Constituțională menționează mai multe hotărâri ale CtEDO în care s-a analizat problema respectării previzibilității legii, în contextul angajării răspunderii penale<sup>51</sup>. Astfel, Curtea Constituțională a observat că art. 9 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/1999 impune o obligație generală de respectare a tuturor măsurilor luate în contextul stării de urgență, iar, conform art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999, încălcarea acestei obligații atrage răspunde contravențională. Plecând de la premisa că „legea trebuie să definească în mod clar contravențiile și sancțiunile aplicabile, fiind necesar ca destinatarul normei să cunoască din însuși textul normei juridice aplicabile care sunt actele, faptele sau omisiunile ce pot angaja răspunderea sa contravențională”, Curtea Constituțională a statuat că „prevederile art. 28 alin. (1) coroborate cu art. 9 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 nu indică în mod clar și neechivoc, în cuprinsul normei legale, actele, faptele sau omisiunile care constituie contravenții și nici nu permit identificarea cu ușurință a acestora, prin trimiterea la actele normative cu care textul incriminator se află în conexiune”<sup>52</sup>.

Într-adevăr, tehnica legislativă utilizată pentru reglementarea cadrului legal al răspunderii contravenționale în contextul stării de urgență era deficitară sub aspectul respectării standardului previzibilității legii. Această tehnică este cunoscută sub denumirea de „blanket reference” sau „legislation by reference”. La mai puțin de două săptămâni de la pronunțarea Deciziei nr. 152/2020 de către Curtea Constituțională a României, în data de 29 mai 2020, CtEDO a emis Avizul consultativ nr. 2 la solicitarea Curții Constituționale a Armeniei<sup>53</sup>. În acest aviz consultativ emis în temeiul Protocolului nr. 16, CtEDO a analizat dacă tehnica „blanket reference” utilizată pentru reglementarea unei infracțiuni respectă cerințele impuse de principiul previzibilității legii. În esență, prin „blanket reference” se desemnează tehnica legislativă prin care dispoziții de drept substanțial penal, atunci când stabilesc elementele constitutive ale infracțiunilor, se referă la dispoziții legale din afara dreptului penal. *Mutatis mutandis*, în cazul O.U.G. nr. 1/1999, dispoziții de drept contravențional (i.e., art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999) stabileau conținutul contravențiilor prin trimiterea mai întâi la art. 9 din O.U.G. nr. 1/1999, această din urmă normă făcând o trimitere generală la obligațiile instituite prin O.U.G. nr. 1/1999, „în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militate sau în ordine, specific stării instituite”. În Avizul consultativ nr. 2 CtEDO a analizat conceptul de „blanket reference” în contextul unei norme de drept penal care putea atrage răspunderea pentru încălcarea unor norme de drept constituțional, însă considerentele reținute de Curtea Europeană de Drepturilor Omului sunt general aplicabile. Astfel, CtEDO a statuat că utilizarea tehnicii „blanket reference” în

<sup>51</sup> A se vedea para. 123 din Decizia CCR nr. 152/2020.

<sup>52</sup> A se vedea para. 127-128 din Decizia CCR nr. 152/2020.

<sup>53</sup> CtEDO, *Advisory opinion concerning the use of the „blanket reference” or „legislation by reference” technique in the definition of an offence and the standards of comparison between the criminal law in force at the time of the commission of the offence and the amended criminal law*, cererea nr. P16-2019-001 (în continuare „Avizul consultativ nr. 2”).

dreptul penal nu este prin ea însăși incompatibilă cu standardul impus prin art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului<sup>54</sup>. Cu toate acestea, CtEDO a statuat că pentru a fi în concordanță cu standardul impus prin art. 7 din Convenție o lege penală care utilizează „blanket reference” trebuie să respecte cerințele generale de calitate a legii („quality of law”), adică trebuie să fie suficient de precisă, accesibilă și previzibilă în aplicarea sa: „Deoarece norma la care se face trimitere devine parte din definiția infracțiunii, ambele norme (norma care face trimitere și norma la care se face trimitere) analizate împreună trebuie să permită persoanelor interesate să prevadă, cu dacă este necesar cu sprijin de specialitate adecvat, ce conduită le poate atrage răspunderea penală”<sup>55</sup>.

CtEDO a mers mai departe și a indicat o modalitate în care ar putea fi asigurată previzibilitatea legii în cadrul tehnicii „blanket reference”: „Cea mai eficientă modalitate de a asigura claritatea și previzibilitatea este ca referința să fie explicită și ca norma care face trimiterea să stabilească elementele constitutive ale infracțiunii. Mai mult, dispozițiile la care se face referire nu pot extinde domeniul de aplicare al criminalizării, astfel cum este prevăzut în dispoziția de referință. În orice caz, este de competența instanței care aplică atât dispoziția care face trimitere, cât și dispoziția la care se face trimitere să evalueze dacă răspunderea penală era previzibilă în circumstanțele cazului”<sup>56</sup>.

Analizând raționamentul Curții Constituționale din Decizia nr. 152/2020 comparativ cu cele statuate de CtEDO în Avizul consultativ nr. 2 se poate observa că soluția Curții Constituționale este în acord cu standardul CEDO.

Aplicarea principiului previzibilității legii în contextul art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 trebuie la rândul său observată din cele două perspective pe care le impune acest principiu: *pe de o parte*, capacitatea destinatarului normei de a-și adapta în mod corespunzător conduita și, *pe de altă parte*, asigurarea unei măsuri de protecție împotriva arbitrarului. Din punctul nostru de vedere, al doilea element al principiului previzibilității legii este cel care evidențiază încălcarea standardului de calitate a legii prin regimul sancționator instituit prin O.U.G. nr. 1/1999. În acest sens, Curtea Constituțională a subliniat că „În mod implicit, stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții este lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constator, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor. Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune

<sup>54</sup> CtEDO, Avizul consultativ nr. 2, para. 70: „Although the Court has not made an explicit statement in respect of the compatibility of such a technique with Article 7, it has implicitly accepted its use and determined whether the criminal law at issue was sufficiently precise and foreseeable within the meaning of its case-law”.

<sup>55</sup> CtEDO, Avizul consultativ nr. 2., para. 72: „Given that the referenced provision becomes part of the definition of the offence, both norms (the referencing and the referenced provision) taken together must enable the persons concerned to foresee, if need be with the help of appropriate legal advice, what conduct may make them criminally liable”.

<sup>56</sup> CtEDO, Avizul consultativ nr. 2, para. 74: „The most effective way of ensuring clarity and foreseeability is for the reference to be explicit, and for the referencing provision to set out the constituent elements of the offence. Moreover, the referenced provisions may not extend the scope of criminalisation as set out by the referencing provision. In any event, it is up to the court applying both the referencing provision and the referenced provision to assess whether criminal liability was foreseeable in the circumstances of the case”.

de reperate necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției<sup>57</sup>. Dacă am fi aplicat standardul previzibilității legii astfel cum este înțeles de CtEDO din perspectiva primului element (i.e., capacitatea normei de a reglementa conduita persoanei), nu rezultă în afara oricărui dubiu că s-ar fi ajuns la concluzia că sistemul instituit prin O.U.G. nr. 1/1999 încalcă principiul previzibilității legii. Acest lucru se datorează criteriilor pe care CtEDO le analizează atunci când verifică dacă „legea” este suficient de previzibilă în aplicarea sa, criteriile despre care am arătat anterior că au un profund caracter relativ și subiectiv. Pentru claritate, un exercițiu de imaginație este util pentru a reliefa modalitatea în care CtEDO ar analiza dacă o amendă aplicată în temeiul art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 se bucură de o bază legală accesibilă și previzibilă. O asemenea analiză ar fi posibilă atât din perspectiva art. 1 din Protocolul 1 la CEDO, cât și din perspectiva art. 7 din Convenție<sup>58</sup>. Astfel, o posibilă întrebare căreia Curtea de la Strasbourg ar căuta să îi găsească un răspuns este dacă o persoană s-ar fi putut aștepta în mod rezonabil să fie sancționată contravențional pentru încălcarea unor măsuri cuprinse într-o ordonanță militară emisă în timpul stării de urgență. Plecând de la premisa că sistemul de „blanket reference” nu este *per se* incompatibil cu standardul impus de art. 7 din CEDO, răspunsul Curții ar putea fi diferit în funcție de mai mulți factori, precum: (a) profilul persoanei sancționate (un simplu cetățean vs. un profesionist care are o obligație de diligență); (b) capacitatea unei specialist de a prevedea că o anumită conduită poate fi sancționată contravențional; (c) conținutul măsurii care a fost încălcată (de exemplu, poate avea relevanță faptul dacă măsura instituie o obligație generală sau o obligație particulară în sarcina anumitor profesioniști). Aceste criterii care conturează testul de previzibilitate aplicat de CtEDO evidențiază anumite limite ale aplicării raționamentului Curții de la Strasbourg în cadrul controlului de constituționalitate. Analizând para. 122-130 din Decizia nr. 152/2020 se poate observa că instanța de contencios constituțional a selectat o serie de reguli pe care CtEDO le aplică în cadrul testului de previzibilitate și le-a adaptat unei analize abstracte de constituționalitate. Continuând o linie jurisprudențială anterioară, Curtea Constituțională a constatat că prevederile art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 nu îndeplinesc cerințele de „claritate, precizie și previzibilitate” și, astfel, sunt incompatibile cu prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

Raționamentul Curții Constituționale din Decizia nr. 152/2020 evidențiază faptul că noțiunea de previzibilitate a legii în înțelesul dat acestui concept de către instanța de contencios constituțional se îndreaptă spre un caracter autonom în raport „testul de previzibilitate” pe care îl aplică CtEDO. Desigur, o asemenea concluzie este supusă riscului de a fi catalogată ca fiind superficială, necesitând o analiză mai amănunțită, dar care excedează scopului prezentului articol. Cu toate acestea, nu putem să nu observăm că **Decizia**

<sup>57</sup> Decizia CCR nr. 152/2020, para. 130.

<sup>58</sup> Pentru o analiză a principiului previzibilității legii în contextul art. 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului a se vedea ECHR (Research Division), Article 7 – The „quality of law” requirements and the principle of (non-)retrospectiveness of the criminal law unde Article 7 of the Convention, 2019, disponibil la următoarea adresă: [https://www.echr.coe.int/Documents/Research\\_report\\_quality\\_law\\_requirements\\_criminal\\_law\\_Art\\_7\\_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_quality_law_requirements_criminal_law_Art_7_ENG.PDF) (disponibil la data de 30 ianuarie 2020).

**nr. 152/2020 oferă un posibil exemplu de situație în care Curtea Constituțională și Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar putea ajunge la concluzii diferite în raport cu respectarea principiului previzibilității legii.**

În plus față de cele arătate anterior, Decizia nr. 152/2020 evidențiază faptul că încălcarea principiului previzibilității legii conduce nu doar la o încălcare a art. 1 alin. (5) din Constituție, ci și la încălcări ale altor norme constituționale. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat că „*pentru a permite organului constatator și instanței judecătorești realizarea acestei atribuții, este necesar ca norma care constituie temeiul sancțiunilor contravenționale să fie clară, precisă și previzibilă, așadar, legiuitorul să-și fi îndeplinit obligația de transpunere a principiului proporționalității reglementând norme prin care fapta contravențională este individualizată legal*”<sup>59</sup>. Așadar, nerespectarea principiului previzibilității legii poate atrage încălcarea principiului proporționalității reglementat în art. 53 alin. (2) din Constituție. Concluzia Curții Constituționale realizează o veritabilă punte de legătură între cele două principii – principiul previzibilității legii și principiul proporționalității –, legătură care evidențiază conexiunile existente între diferite principii ce formează matricea constituțională.

Privind în ansamblu soluția Curții Constituționale cu privire la art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999, concluzia noastră este aceea că principiul previzibilității legii s-a dovedit a fi un instrument util aflat la îndemâna Curții Constituționale pentru a sancționa o legislație neclară și care ar fi permis aplicarea unor sancțiuni contravenționale în mod arbitrar. Astfel cum CtEDO a statuat în hotărârea *Žaja*, „*Nicio persoană nu ar trebui să fie forțată să speculeze, cu pericolul condamnării, dacă comportamentul său este interzis sau nu, sau să fie expus la discreția largă a autorităților, în special dacă ar fi fost posibil, fie prin elaborarea legislației în termeni mai preciși sau prin interpretarea judiciară, să fie clarificate dispozițiile legale într-o manieră prin care să fie risipită incertitudinea*”<sup>60</sup>.

### **§3. Lipsa unui regim juridic primar adecvat**

Dacă în Decizia nr. 152/2020 principiul previzibilității legii a fost analizat mai ales din perspectiva neclarității normelor care stabileau regimul juridic al răspunderii contravenționale în timpul stării de urgență, în Decizia nr. 458/2020 Curtea Constituțională a făcut o aplicare a principiului previzibilității legii în contextul existenței unor lacune legislative<sup>61</sup>.

Sesizată de Avocatul Poporului, Curtea Constituțională a analizat în Decizia nr. 458/2020 următoarele două dispoziții legale: *pe de o parte*, art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006: „*Măsurile privind prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență generate de epidemii, precum și bolile transmisibile pentru care declararea, tratamentul sau internarea*

<sup>59</sup> Decizia CCR nr. 152/2020, para. 132.

<sup>60</sup> CtEDO, *Zaja c. Croatiei*, hotărârea din 4 octombrie 2016, cererea nr. 37462/09, para. 105.

<sup>61</sup> Decizia CCR nr. 458 din 25 iunie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății și ale art. 8 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 2 iulie 2020.

sunt obligatorii se stabilesc prin ordin al ministrului sănătății”; pe de altă parte, art. 8 alin. (1) din O.U.G. nr. 11/2020: „În cazul epidemiilor/pandemiilor sau situațiilor de urgență de sănătate publică internaționale declarate de Organizația Mondială a Sănătății, dacă exista un risc iminent pentru sănătatea publică, cu respectarea Regulamentului sanitar internațional (2005), la propunerea Grupului tehnic de experți ai Ministerului Sănătății, ministrul sănătății instituie carantina pentru persoanele care intră pe teritoriul României din zonele afectate, ca măsură de prevenire și limitare a îmbolnăvirilor”.

Cu privire la dispozițiile art. 25 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 95/2006, Curtea Constituțională a interpretat prevederile legale analizate ca fiind temeiul legal în baza căruia ministrul sănătății poate stabili condițiile în care, în cazul anumitor boli transmisibile, „sunt necesare declararea, tratamentul sau internarea obligatorie”<sup>62</sup>. Plecând de la această premisă, Curtea Constituțională a statuat că „(...) dând în sarcina ministrului de resort completarea reglementării referitoare la condițiile în care persoanele cu boli transmisibile sunt obligate să declare, să urmeze tratament sau să fie internate, precum și libertatea de a modifica oricând și fără a respecta anumite limite aceste reglementări, dispozițiile art. 25 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 95/2006 dobândesc un caracter imprevizibil, incert și dificil de anticipat”<sup>63</sup>. În acest context, Curtea Constituțională a statuat că „Simpla menționare a unei măsuri privative de libertate, așa cum este internarea obligatorie pentru prevenirea răspândirii unor boli transmisibile, nu poate fi considerată însă ca fiind suficientă pentru a întruni condiția legalității. Așa cum reiese din prevederile constituționale și internaționale invocate, tot la nivelul legii, și nu prin acte normative subordonate acesteia, trebuie stabilite motivele și condițiile în care o astfel de măsură se poate dispune, procedura aplicabilă, dreptul persoanei de a ataca în justiție actul în temeiul căruia s-a dispus internarea sa obligatorie și asigurarea garanțiilor pentru un acces la justiție efectiv”<sup>64</sup>.

Cu privire la dispozițiile art. 8 alin. (1) din O.U.G. nr. 11/2020, Curtea Constituțională a observat să textul normativ analizat constituia unica reglementare la nivelul legislației primare referitoare la măsura carantinei. Astfel, Curtea a constatat că legiuitorul a lăsat în sarcina ministrului sănătății „stabilirea tipurilor de carantină, a condițiilor de instituire și de încetare a măsurii, ignorând necesitatea reglementării unor garanții pentru respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor cărora li s-a aplicat această măsură. Reglementarea este, prin urmare, lipsită de claritate și previzibilitate, astfel că, în mod rezonabil, o persoană nu poate anticipa modalitatea concretă și gradul de extindere a măsurilor restrictive de drepturi”<sup>65</sup>. Mergând mai departe, Curtea Constituțională a statuat că legislația primară nu definea carantina, regimul juridic al acestei măsuri fiind stabilit prin ordine adoptate de ministrul sănătății. Or, având în vedere specificul măsurii carantinei, Curtea

<sup>62</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 38-39. Interpretarea dată normei legale este discutabilă; în acest sens, a se vedea opinia separată formulată de jud. prof. Elena-Simina Tănăsescu.

<sup>63</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 44.

<sup>64</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 60.

<sup>65</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 67.

Constituțională a statuat că „se impune stabilirea printr-o lege, în sensul art. 53 din Constituție, a condițiilor de instituire a carantinei”<sup>66</sup>.

Așadar, în cazul ambelor dispoziții legale analizate Curtea Constituțională a statuat că nu sunt respectate condițiile referitoare la „calitatea normei juridice”, fiind astfel încălcat art. 1 alin. (5) din Constituție<sup>67</sup>.

Decizia nr. 458/2020 evidențiază o anumită dimensiune a principiului previzibilității legii care a fost dezvoltată în jurisprudența CtEDO. **Conform Curții de la Strasbourg, o normă este previzibilă atunci când asigură o măsură de protecție împotriva ingerințelor arbitrare ale autorităților publice**<sup>68</sup>. În hotărârea *Battista*, analizând previzibilitatea legii în contextul art. 2 din Protocolul 4 (*libertatea de circulație*), CtEDO a statuat că „Pentru ca legea să îndeplinească criteriul previzibilității, aceasta trebuie să stabilească cu suficientă precizie condițiile în care poate fi aplicată o măsură, pentru a permite persoanelor în cauză – dacă este cazul, cu sfaturi adecvate – să își regleze conduita”<sup>69</sup>. În hotărârea *Centro Europa 7 SRL & Di Stefano*, Curtea a statuat că a fost încălcat art. 10 din Convenție deoarece legea națională nu era suficient de clară și de precisă pentru a permite unei televiziuni care obținuse o licență să poată să prevadă când va putea începe să emită efectiv, în condițiile în care acest din urmă aspect depindea de conduita autorităților naționale, și nici nu existau mijloace efective la dispoziția reclamantului prin care să oblige autoritățile să respecte legea și o hotărâre a Curții Constituționale, astfel că nu au existat suficiente garanții împotriva arbitrarului<sup>70</sup>. În hotărârea *Tomasso* – citată de Curtea Constituțională în Decizia nr. 458/2020<sup>71</sup> –, CtEDO a analizat compatibilitatea unor restricții care puteau fi impuse unei persoane în baza dreptului italian, fără a exista o anchetă penală, cu prevederile Convenției. Reclamantul se plângea cu privire la lipsa unor cerințe clare în baza cărora să fie stabilită pericolozitatea unei persoane, precum și cu privire caracterul vag al măsurilor care puteau fi luate împotriva sa. Este interesant de subliniat faptul că legea italiană care a constituit temeiul pentru impunerea în sarcina reclamantului a interdicției de a părăsi localitatea fusese declarată neconstituțională în parte deoarece nu definea cu suficientă claritate persoanele care intrau în categoria celor al căror comportament putea fi interpretat ca demonstrând tendințe criminale („*criminal tendencies*”)<sup>72</sup>. Curtea a mers mai departe și a statuat că legea italiană nu conținea dispoziții suficient de detaliate pentru a se stabili ce tip de comportament trebuie interpretat ca reprezentând un pericol în societate<sup>73</sup>. Astfel,

<sup>66</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 71.

<sup>67</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 46 și para. 67.

<sup>68</sup> CtEDO, *Tommaso c. Italiei*, hotărârea din 23 februarie 2017 (marea cameră), cererea nr. 43395/09, para. 109.

<sup>69</sup> CtEDO, *Battista c. Italiei*, hotărârea din 2 decembrie 2014, cererea nr. 43978/09, §38.

<sup>70</sup> CtEDO, *Centro Europa 7 SRL și Di Stefano c. Italiei*, hotărârea din 7 iunie 2012 (marea cameră), cererea nr. 38433/09, §§154-155.

<sup>71</sup> A se vedea paragraful nr. 68 din Decizia nr. 458/2020.

<sup>72</sup> *Tomasso*, cit. supra, §116.

<sup>73</sup> CtEDO, *Tomasso*, cit. supra, para. 117: „The Court therefore considers that the Act in question did not contain sufficiently detailed provisions as to what types of behaviour were to be regarded as posing a danger to society”.



CtEDO a ajuns la concluzia că legea națională nu indica cu suficientă claritate domeniul de aplicare sau modul de exercitare a puterii de apreciere foarte largi conferite instanțelor naționale și, prin urmare, nu a fost formulată cu suficientă precizie pentru a oferi protecție împotriva ingerințelor arbitrare și pentru a permite reclamantului să își reglementeze conduita și să prevadă într-o măsură rezonabilă instituirea unei măsuri preventive<sup>74</sup>. Pe cale de consecință, CtEDO a statuat că „Nici persoanele cărora măsurile le-ar putea fi aplicate și nici conținutul anumitor măsuri nu au fost definite prin lege cu suficientă precizie și claritate. Rezultă că legea nu a îndeplinit cerințele de previzibilitate stabilite în jurisprudența Curții”<sup>75</sup>, astfel că ingerința în libertatea de circulație nu a avut o bază legală, fiind încălcat art. 2 din Protocolul nr. 4 „din cauza lipsei de previzibilitate a legii în cauză”<sup>76</sup>.

Astfel, din perspectiva jurisprudenței CtEDO prezentate anterior, Decizia nr. 458/2020 apare ca o frumoasă aplicare a principiului previzibilității legii. Cu toate acestea, asigurarea respectării principiului previzibilității legii nu pare să fie elementul decisiv. La fel ca în Decizia nr. 152/2020, preocuparea Curții Constituționale pare să fie aceea de a asigura că există un regim juridic primar care să reglementeze situațiile în care se ridică problema unei restrângeri a drepturilor fundamentale, cu alte cuvinte, partajarea competențelor între legislativ și executiv. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat următoarele: „Caracterul excepțional, imprevizibil al unei situații nu poate constitui o justificare pentru a încălca ordinea de drept, prevederile legale și constituționale referitoare la competența autorităților publice ori cele privind condițiile în care se pot aduce restrângeri exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale. Autoritățile naționale – în mod special administrația centrală și locală- sunt cele mai în măsură să identifice și să stabilească acel set de acțiuni necesare intervenției adecvate fiecărei etape de evoluție a pandemiei, însă măsurile dispuse nu se pot întemeia decât pe un cadru legal primar, care se subordonează prevederilor constituționale și internaționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Având în vedere că situația de criză generată de o pandemie reprezintă premisa inevitabilă a unor astfel de restrângeri, legislația națională trebuie însoțită de garanții clare și eficiente împotriva oricăror abuzuri sau acțiuni discreționare ori ilegale”<sup>77</sup>. Astfel cum am arătat și anterior, respectarea principiului previzibilității legii poate fi asigurată și prin intermediul legislației secundare, atât timp cât aceasta respectă cerințele de calitate a legii.

Dacă în Decizia nr. 152/2020 Curtea Constituțională a lăsat legiuitorului primar posibilitatea de a reglementa într-o manieră mai largă cadrul legal în baza căruia se dispun măsurile prin care se restrânge exercițiul unui drept fundamental, în Decizia nr. 458/2020 Curtea Constituțională sancționează expres lipsa unui astfel de cadru. Din nou, Curtea Constituțională constată o încălcare a art. 1 alin. (5) din Constituție, ceea ce denotă o înglobare aprofundată a principiului previzibilității legii, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în conținutul prevederilor art. 1 alin. (5)

<sup>74</sup> CtEDO, Tomasso, cit. supra, para. 118.

<sup>75</sup> CtEDO, Tomasso, cit. supra, para. 124.

<sup>76</sup> CtEDO, Tomasso, cit. supra, para. 125.

<sup>77</sup> Decizia CCR nr. 458/2020, para. 73.

din Constituție. Însă Decizia nr. 458/2020 evidențiază și mai mult o anumită lipsă de sincronizare între normele constituționale: noțiunea de „*lege*” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituția României impune existența unui regim juridic primar în baza căruia ar putea fi dispuse măsuri prin care se restrânge exercițiul unui drept fundamental (i.e., o lege adoptată de Parlament), dar art. 1 alin. (5) din Constituție este cel care impune ca legea care intră în domeniul de aplicare al art. 53 din Constituție să fie suficient de clară și detaliată, astfel încât să ofere o măsură de protecție împotriva arbitrariului. Oricât de eficient ar fi mijlocul dezvoltat Curtea Constituțională în temeiul art. 1 alin. (5) din Constituție (i.e., standardul constituțional privind cerințele de calitate a legii), credem că este dificil de acceptat ideea că cerința „*numai prin lege*” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituție înglobează exclusiv o cerință de ordin formal. Condițiile prevăzute în art. 53 din Constituție trebuie să fie îndeplinite în mod cumulativ și sunt interconectate (de exemplu, raportul între necesitatea restrângerii într-o societate democratică și proporționalitate). Or, îndeplinirea tuturor condițiilor impuse de art. 53 din Constituție nu poate fi analizată decât în raport cu dispozițiile legale prin care este realizată restrângerea<sup>78</sup>. Cu alte cuvinte, Decizia nr. 458/2020 evidențiază că noțiunea de „*lege*” din cuprinsul art. 53 din Constituție nu poate fi înțeleasă numai în sensul formal, ci, restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți poate fi făcută numai printr-o lege care respectă cerințele de calitate a legii – accesibilitatea și previzibilitatea – și care reflectă totodată respectarea celorlalte condiții prevăzute în art. 53 din Constituție.

În concluzie, Decizia nr. 458/2020 evidențiază faptul că principiul previzibilității legii oferă o anumită marjă de protecție față omisiunea legiuitorului de a reglementa un regim juridic adecvat pe care să se întemeieze o eventuală măsură ce ar avea ca efect restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale. În alte cuvinte, previzibilitatea legii impune nu doar ca normele să fie suficient de clare pentru ca persoanele interesate să poată să-și adapteze conduita și să poată prevedea efectele aplicării unei dispoziții legale, ci, mai mult decât atât, legiuitorul are obligația de a crea un cadru juridic suficient de bine articulat pentru a putea proteja particularii împotriva arbitrariului care ar putea să provină din partea autorităților statului.

#### IV. Concluzii

---

<sup>78</sup> În acest sens, a se vedea punctul nr. 2 din opinia separată formulată de jud. prof. Elena-Simina Tănăsescu la Decizia nr. 458/2020: „*Dacă în privința art. 8 din O.U.G. nr. 11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei suntem de acord cu opinia majoritară în sensul că nici această prevedere și nici alte prevederi aplicabile (de exemplu Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19) nu oferă o definiție legală a noțiunii de carantină și nici nu stabilesc cu suficientă precizie condițiile în care aceasta poate fi impusă în timpul pandemiilor pentru a se putea verifica respectarea exigențelor impuse de art. 53 din Constituție, în privința art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 considerăm că acesta conferă ministrului sănătății exclusiv atribuții care țin de resortul său și nu îi permite să stabilească restrângeri ale exercițiului unor drepturi fundamentale prin acte administrative ori în modalități care să încalce Legea fundamentală*”.

Cele trei decizii ale Curții Constituționale pe care le-am analizat anterior (i.e., Decizia nr. 152/2020, Decizia nr. 157/2020 și Decizia nr. 458/2020) evidențiază faptul că principiul previzibilității legii poate fi un mijloc eficient de protecție împotriva unui pericol pe care dreptul îl creează, fie din cauza unei legislații neclare, fie a lipsei unui regim juridic adecvat pentru dispunerea unor măsuri care restrâng exercițiul unor drepturi fundamentale. Așadar, normele privind răspunderea contravențională trebuie să fie clare, astfel încât aplicarea lor să fie previzibilă, iar orice măsură care constituie o ingerință într-un drept fundamental poate fi dispusă numai atunci când există un cadru legal adecvat.

Plecând de la premisa că art. 53 din Constituția României impune ca orice restrângere a exercițiului unui drept fundamental să fie realizată printr-o lege (i.e., actul juridic al Parlamentului), Curtea Constituțională a impus cerința existenței unui nivel primar de reglementare în baza căruia și în mod subsecvent autoritățile administrative pot dispune măsuri concrete care afectează exercițiul unor drepturi fundamentale. Deși oferă un anumit grad de flexibilitate măsurilor concrete pe care le-ar putea lua autoritățile publice în situații imprevizibile și care necesită o reacție rapidă, Curtea Constituțională ratează șansa de a întări cu adevărat principiul previzibilității prin generalizarea obligației de asigurare a cerințelor de calitate a legii. Preocupată mai degrabă să sublinieze că autoritățile publice trebuie să acționeze în limitele legii (i.e., actul juridic al Parlamentului), Curtea Constituțională omite să precizeze expres că inclusiv legislația secundară trebuie să fie ea însăși conformă principiului previzibilității legii.

Amplasând întrebarea judecătorul Rudolf Bernhardt<sup>79</sup> în contextul constituțional național, răspunsul Curții Constituționale pare să fie cât se poate de clar: o lege care intră în domeniul de aplicare al art. 53 din Constituția României nu poate oferi un „cec în alb” autorităților executive, ci trebuie să prevadă un regim juridic adecvat. Dar pentru Curtea Constituțională această concluzie nu rezultă din însăși obiectul art. 53 din Constituția României, ci din cerințele de calitate ale legii înglobate în art. 1 alin. (5) din Constituția României. Așadar, cel puțin din perspectiva deciziilor analizate, conținutul sintagmei „*numai prin lege*” din cuprinsul art. 53 alin. (1) din Constituția României a fost stabilit numai dintr-o perspectivă formală, fără ca instanța de contencios constituțional să îi atașeze expres condițiile de calitate a legii. Curtea Constituțională a apelat la art. 1 alin. (5) din Constituție pentru a impune ca legile ce cad în sfera de aplicare art. 53 din Constituție să respecte principiul previzibilității legii. Acest lucru scoate în evidență că principiul previzibilității legii, astfel cum a fost înglobat de Curtea Constituțională în art. 1 alin. (5) din Constituție, reprezintă o „armă” puternică în cadrul controlului de constituționalitate și care trebuie utilizată cu precauție.

---

<sup>79</sup> „Is the requirement in Article 10 § 2 (art. 10-2) that restrictions must be «prescribed by law» really satisfied when a parliament confers unlimited or extremely broad powers on the executive, which becomes the law-making as well as the law-executing authority?”.

# Confirmarea redeschiderii urmăririi penale. O problemă practică și o critică a câtorva aspecte normative

## Confirming the Reopening of Criminal Investigations. A Recent Case and a Critique of the Applicable Legal Norms

Conf. univ. dr. **Voicu PUȘCAȘU\***  
Universitatea de Vest din Timișoara  
Facultatea de Drept

### Abstract

*This article aims to analyze some of the problems that may arise from the deficient and incomplete wording of art. 335 of the Criminal Procedure Code, starting from a recent case brought before the courts, concluding with the fact that this article is not appropriately correlated with other provisions governing related procedures, but also lacking the required accuracy, which generates potentially harmful consequences.*

**Keywords:** *confirmation of the reopening of the criminal investigation; issues arisen in the judicial practice.*

### Rezumat

*Prezentul articol urmărește să analizeze câteva din problemele pe care le poate genera redactarea deficitară și lacunară a art. 335 C. pr. pen., pornind de la o cauză aflată recent pe rolul instanțelor judecătorești, constatându-se necorelarea acestei norme cu alte dispoziții care reglementează proceduri conexe, dar și insuficienta precizie normativă, care generează consecințe potențial nefaste.*

**Cuvinte-cheie:** *confirmarea redeschiderii urmăririi penale; probleme de practică judiciară.*

### I. Aspecte introductive

Noul Cod de procedură penală reglementează instituția redeschiderii urmăririi penale, ca formă a instituției reluării urmăririi penale<sup>1</sup>, în art. 335, normă care prevede: „(1) Dacă

---

\* voicu.puscasu@e-uvt.ro.

<sup>1</sup> Reluarea urmăririi penale este reglementată în Capitolul VI al Titlului I al Părții Speciale, mai exact în art. 332-335 C. pr. pen. și vizează trei ipoteze distincte în care este incidentă: încetarea cauzei de suspendare a

procurorul ierarhic superior celui care a dispus soluția constată, ulterior, că nu a existat împrejurarea pe care se întemeia clasarea, infirmă ordonanța și dispune redeschiderea urmăririi penale. Dispozițiile art. 317 se aplică în mod corespunzător.

(2) În cazul în care au apărut fapte sau împrejurări noi din care rezultă că a dispărut împrejurarea pe care se întemeia clasarea, procurorul revocă ordonanța și dispune redeschiderea urmăririi penale.

(3) Când constată că suspectul sau inculpatul nu și-a îndeplinit cu rea-credință obligațiile stabilite conform art. 318 alin. (6), procurorul revocă ordonanța și dispune redeschiderea urmăririi penale.

(4) Redeschiderea urmăririi penale este supusă confirmării judecătorului de cameră preliminară, în termen de cel mult 3 zile, sub sancțiunea nulității. Judecătorul de cameră preliminară hotărăște prin încheiere motivată, în camera de consiliu, cu citarea suspectului sau, după caz, a inculpatului și cu participarea procurorului, asupra legalității și temeiniciei ordonanței prin care s-a dispus redeschiderea urmăririi penale. Neprezentarea persoanelor legal citate nu împiedică soluționarea cererii de confirmare.

(4<sup>1</sup>) Judecătorul de cameră preliminară, soluționând cererea de confirmare, verifică legalitatea și temeinicia ordonanței prin care s-a dispus redeschiderea urmăririi penale pe baza lucrărilor și a materialului din dosarul de urmărire penală și a oricăror înscrisuri noi prezentate. Încheierea judecătorului de cameră preliminară este definitivă.

(5) În cazul în care s-a dispus clasarea, redeschiderea urmăririi penale are loc și atunci când judecătorul de cameră preliminară a admis plângerea împotriva soluției și a trimis cauza la procuror în vederea completării urmăririi penale. Dispozițiile judecătorului de cameră preliminară sunt obligatorii pentru organul de urmărire penală.

(6) Dacă procurorul ierarhic superior celui care a dispus soluția infirmă soluția de netrimiteră în judecată și dispune redeschiderea urmăririi penale, anterior comunicării ordonanței care cuprinde această soluție, redeschiderea urmăririi penale nu este supusă confirmării judecătorului de cameră preliminară”.

După cum se poate observa, acest articol este unul complex, prin aceea că atât (unele<sup>2</sup> dintre) cazurile în care se poate dispune redeschiderea urmăririi penale anterior soluționată de către procuror printr-o soluție de clasare sau, după caz, renunțare la urmărirea penală, cât și procedura subsecventă redeschiderii, procedură desfășurată în fața judecătorului de

---

urmăririi penale (art. 333 C. pr. pen.), restituirea cauzei de către judecătorul de cameră preliminară (însă doar pentru ipotezele avute în vedere de către art. 334 C. pr. pen., și nu în orice situație în care se dispune această restituire) și redeschiderea urmăririi penale (adică tocmai art. 335 C. pr. pen. asupra cărui ne îndreptăm atenția în prezentul articol).

<sup>2</sup> Am arătat, cu o altă ocazie, faptul că, în realitate, situațiile în care este incidentă redeschiderea urmăririi penale sunt mult mai vaste decât cele menționate de acest articol al Codului de procedură penală, norma fiind, sub acest aspect, incompletă – a se vedea V. Pușcașu, C. Ghigheci, *Proceduri penale, vol. I, Urmărirea penală, Judecătorul de drepturi și libertăți, Judecătorul de cameră preliminară*, Editura Universul Juridic, București, 2017, pp. 620 și urm.

cameră preliminară și care vizează soluționarea cererii procurorului, de confirmare a măsurii dispuse.

Nu intenționăm aici să analizăm toate aspectele problematice pe care aceste dispoziții le pot genera, spațiul unui articol putându-se dovedi insuficient pentru un astfel de demers. De altfel, cu privire la această instituție juridică am realizat o analiză aprofundată într-o lucrare anterioară<sup>3</sup>.

De această dată, ne vom referi punctual la o problemă practică cu care s-a confruntat judecătorul de cameră preliminară, încercând să decelăm unele consecințe pe care norma juridică le generează, inclusiv prin raportare la alte instituții juridice cu care se află în strânsă legătură, putând realiza astfel, pe baza analizei critice, și unele propuneri de ameliorare a cadrului normativ.

## II. Problema practică de aplicare a normei art. 335 C. pr. pen. într-o decizie de speță

Judecătorul de cameră preliminară de la Tribunalul Hunedoara a fost chemat să se pronunțe într-o cauză penală având ca obiect cererea de confirmare a redeschiderii urmăririi penale<sup>4</sup>, cauză a cărei stare de fapt o vom rezuma succint în cele ce urmează, conturând, astfel, datele problemei de drept pe care o vom dezbate aici.

La data de 10.02.2021, structura teritorială locală a D.I.I.C.O.T. a dispus clasarea față de suspectă, într-un dosar penal având ca obiect mai multe infracțiuni, îndeosebi cele de pornografie infantilă și rele tratamente aplicate minorului. În termenul legal, prevăzut de art. 339 C. pr. pen., a fost formulată de către persoana vătămată plângere împotriva acestei soluții de netrimiteră în judecată, plângerea fiind admisă de către procurorul ierarhic superior, care a dispus infirmarea soluției de clasare, cu consecința redeschiderii urmăririi penale, conform art. 335 alin. (1) C. pr. pen., fiind necesară, în continuare, supunerea acestei măsuri confirmării judecătorului de cameră preliminară, în termenul legal de 3 zile, prevăzut de art. 335 alin. (4) C. pr. pen.

Întrucât procurorul nu s-a încadrat în termenul legal menționat, judecătorul de cameră preliminară a dispus respingerea cererii de confirmare a redeschiderii urmăririi penale<sup>5</sup>.

Ulterior, dar la o distanță de circa șase luni, persoana vătămată, nemulțumită de nereluarea cursului procedurii, revine cu o nouă plângere împotriva aceleiași soluții de clasare, întemeiată pe aceleași dispoziții ale art. 339 C. pr. pen., și această plângere fiind admisă de către procurorul ierarhic superior al D.I.I.C.O.T., prin ordonanța emisă la data de 30.09.2021, cu aceeași consecință juridică, a infirmării soluției de clasare și a redeschiderii urmăririi penale, conform art. 335 alin. (1) C. pr. pen.

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> Este vorba despre cauza care a format obiectul dosarului nr. 2296/97/2021, al aceleiași instanțe, fiind pronunțată încheierea nr. 35/24.03.2022, nepublicată.

<sup>5</sup> Încheierea pronunțată de către judecătorul de cameră preliminară la data de 2 iunie 2021, în dosarul nr. 1033/97/2021, este nepublicată.

De această dată, însă, procurorul a sesizat în termenul legal de 3 zile prevăzut de art. 335 alin. (4) C. pr. pen. judecătorul de cameră preliminară, solicitând confirmarea măsurii redeschiderii urmăririi penale.

Prin încheierea sus-menționată, pronunțată la data de 24 martie 2022, judecătorul de cameră preliminară a Tribunalului Hunedoara a fost chemat să soluționeze nu doar cererea de confirmare a redeschiderii urmăririi penale, ci și excepțiile ridicate de către suspecta-intimată, privind inadmisibilitatea formulării noii plângeri împotriva soluției de clasare, inadmisibilitatea dispoziției de infirmare a soluției de clasare, dispusă prin ordonanța din data de 30.09.2021, dar și inadmisibilitatea cererii de confirmare a redeschiderii urmăririi penale, cuprinsă în aceeași ordonanță.

După nu mai puțin de opt amânări de pronunțare (care atestă, în opinia noastră tocmai dificultatea soluționării juste a acestei probleme juridice), judecătorul de cameră preliminară sesizat conform celor de mai sus a dispus respingerea excepțiilor intimatei (suspecta în cauza penală) privind inadmisibilitatea formulării de către persoana vătămată a unei noi plângeri împotriva ordonanței de clasare dispusă la data de 10.02.2021 în dosarul D.I.I.C.O.T. – Serviciul Teritorial Alba, inadmisibilitatea dispoziției de infirmare cuprinsă în ordonanța din data de 30.09.2021 a D.I.I.C.O.T. – Structura Centrală – Secția de Combatere a Infracțiunilor de Terorism și a Criminalității Informatice, precum și a excepției inadmisibilității cererii de confirmare a redeschiderii urmăririi penale cuprinsă în aceeași ordonanță.

Pe fondul cauzei, judecătorul de cameră preliminară a dispus admiterea în parte a sesizării formulate de D.I.I.C.O.T. – Structura Centrală – Secția de Combatere a Infracțiunilor de Terorism și a Criminalității Informatice și, în consecință, în baza art. 335 alin. (4) C. pr. pen. a constatat legalitatea și temeinicia ordonanței din data de 30.09.2021 a Procurorului Șef al Secției de Combatere a Infracțiunilor de Terorism și a Criminalității Informatice din cadrul D.I.I.C.O.T. – Structura Centrală, doar în ceea ce privește infracțiunea de pornografie infantilă prevăzută de art. 374 alin. (1), (2) C. pen., confirmând redeschiderea urmăririi penale cu privire la infracțiunea menționată, și a respins ca nefondată sesizarea D.I.I.C.O.T. – Structura Centrală – Secția de Combatere a Infracțiunilor de Terorism și a Criminalității Informatice cu privire la infracțiunea de rele tratamente aplicate minorului prevăzută de art. 197 C. pen.

În prezentul studiu nu ne propunem să facem o analiză de fond, privind temeinicia sau oportunitatea redeschiderii urmăririi penale și a confirmării acestei măsuri cu referire la cele două infracțiuni menționate în soluția judecătorului de cameră preliminară, deoarece interesul unui astfel de demers ar fi restrâns. În schimb, ni se pare important a analiza din perspectivă procedurală legalitatea soluției dispuse atât cu privire la respingerea excepțiilor menționate, cât și referitor la redeschiderea din nou a urmăririi penale, pentru aceleași temeuri avute în vedere și anterior, și, desigur, și a confirmării acestei măsuri de către judecătorul de cameră preliminară.

### **III. Critica soluției pronunțate și a cadrului normativ în vigoare**

După cum se poate deduce din soluția judecătorului de cameră preliminară menționată mai sus, acesta a apreciat că nu existau temeiuri de inadmisibilitate ale noii plângeri formulate de către persoana vătămată cu privire la aceeași soluție de clasare (dispusă la data de 10.02.2021 de către procurorul D.I.I.C.O.T.), dar nici ale unei noi infirmări dispuse de către procurorul ierarhic superior al D.I.I.C.O.T. prin ordonanța din 30.09.2021 cu privire la aceeași soluție de clasare, și, în consecință, nici ale unei noi sesizări a judecătorului de cameră preliminară pentru a verifica măsura redeschiderii și, eventual, a o confirma – ceea ce, de altfel, s-a și întâmplat, pe fond, în cauză.

Procedural, însă, o astfel de interpretare a dispozițiilor legale ar putea apărea ca fiind eronată și susceptibilă de serioase critici.

Astfel, în ceea ce privește posibilitatea persoanei vătămate de a formula, în temeiul art. 339 C. pr. pen., o nouă plângere împotriva soluției de clasare deja atacate anterior (și cu privire la care procurorul ierarhic superior chiar o apreciasse întemeiată, admitând-o în totalitate și infirmând soluția de clasare atacată) se poate afirma, cu titlu principal, că nu ar fi legal posibilă, câtă vreme ar lipsi interesul promovării ei și, oricum, ar fi în mod evident tardivă, nemaifiind formulată în interiorul termenului de 20 de zile prevăzut de art. 339 alin. (4) C. pr. pen.

Cu toate acestea, se impune o analiză mai atentă a acestor critici. Astfel, lipsa interesului persoanei vătămate în promovarea unei noi plângeri, după admiterea în totalitate a uneia anterioare, pornește de la premisa producerii efectului juridic al primei plângeri formulate, respectiv acela al înlăturării (prin infirmare) a soluției atacate. Desigur, atât timp cât soluția anterior atacată nu mai există, formularea unei noi plângeri împotriva acesteia nu se mai justifică.

Numai că în ipoteza avută de noi în vedere și prezentată mai sus, un astfel de efect nu s-a produs, soluția anterioară rămânând, în opinia noastră, în ființă, câtă vreme judecătorul de cameră preliminară inițial sesizat a respins cererea de confirmare a redeschiderii urmăririi penale pe considerentul formulării ei tardive, cu încălcarea termenului de 3 zile prevăzut de art. 335 alin. (4) C. pr. pen.

Este adevărat, norma art. 335 alin. (4) C. pr. pen. este redactată deficitar; ea prevede doar faptul că redeschiderea urmăririi penale este supusă confirmării judecătorului de cameră preliminară, în termen de cel mult 3 zile, sub sancțiunea nulității, fără a menționa care este actul lovit de nulitate și în ce măsură această sancțiune afectează chiar soluția de netrimiteră în judecată a cărei înlăturare a condus la măsura redeschiderii urmăririi penale.

Astfel, nulitatea este sancțiunea procedurală care intervine în cazul nesocotirii dispozițiilor legale incidente la data emiterii actului, potrivit art. 280 C. pr. pen.: „(1) *Încălcarea dispozițiilor legale care reglementează desfășurarea procesului penal atrage nulitatea actului în condițiile prevăzute expres de prezentul cod.*

(2) *Actele îndeplinite ulterior actului care a fost declarat nul sunt la rândul lor lovite de nulitate, atunci când există o legătură directă între acestea și actul declarat nul.*

(3) *Atunci când constată nulitatea unui act, organul judiciar dispune, când este necesar și dacă este posibil, refacerea acelu act cu respectarea dispozițiilor legale”.*



Cu toate acestea, nulitatea poate fi și efectul unei alte sancțiuni procedurale, anume a decăderii din exercițiul unui drept neexercitat în termenul (peremptoriu și imperativ) prevăzut pentru exercițiul acestuia, în condițiile art. 268 alin. (1) C. pr. pen: *„Când pentru exercitarea unui drept procesual legea prevede un anumit termen, nerespectarea acestuia atrage decăderea din exercițiul dreptului și nulitatea actului făcut peste termen”*.

Considerăm că nulitatea la care se referă art. 335 alin. (4) C. pr. pen. intervine ca urmare a neîndeplinirii de către procuror în termenul prevăzut de lege – de trei zile – a obligației sesizării judecătorului de cameră preliminară pentru a putea dispune cu privire la legalitatea și temeinicia măsurii redeschiderii. Din acest motiv, nulitatea trebuie să privească tocmai actul efectuat cu nerespectarea dispozițiilor legale și cu depășirea termenului imperativ, anume cererea de confirmare a redeschiderii urmăririi penale. Dar oare privește ea doar acest act? Deși art. 280 alin. (2) C. pr. pen. ar impune concluzia că nulitatea unui act de procedură generează și nulitatea actelor subsecvente, în condiții legii (anume când acestea din urmă au o strânsă legătură cu actul inițial nul, întemeindu-se pe acesta), norma art. 335 alin. (4) C. pr. pen. credem că generează o nulitate cu efecte regresive, ea afectând chiar dispoziția de redeschidere a urmăririi penale, adică tocmai actul care stătea la baza cererii de redeschidere formulate tardiv în fața judecătorului de cameră preliminară.

Dacă nu am fi de acord cu această susținere ar trebui să concluzionăm că singurul act nul este cererea de redeschidere a urmăririi penale, dar că actul de redeschidere a urmăririi penale rămâne unul valid și producător de efecte juridice, ceea ce este, evident, aberant juridic, deoarece am avea de a face cu o urmărire penală redeschisă, dar neconfirmată, deci una în desfășurare, dar care nu poate continua, fără să fie incident vreunul dintre impedimentele legale de la art. 16 C. pr. pen., așadar cu un proces penal al cărui curs firesc este oprit fără posibilitatea continuării sale, pentru a se putea dispune o nouă soluție aferentă fazei de urmărire penală.

Prin urmare, este evident că o redeschidere neconfirmată de către judecătorul de cameră preliminară chiar și pentru acest motiv, al tardivității sesizării, nu poate produce efecte juridice, soluția de netrimitere în judecată inițial infirmată continuând să producă efecte juridice în cauză.

Așadar, nu doar dispoziția de redeschidere a urmăririi penale este afectată de nulitatea tardivității cererii de redeschidere, dar inefectivitatea privește chiar dispoziția de infirmare a soluției de clasare, care stătea și ea la baza redeschiderii urmăririi penale. Altminteri, am ajunge la același paradox, în care infirmarea soluției de clasare ar fi încă validă și efectivă, dar în realitate nu ar genera niciun efect procedural, deoarece urmărirea penală (acum fără soluția de clasare infirmată) nu ar mai putea fi continuată pentru a fi, din nou, soluționată.

Iată cum nulitatea prevăzută de art. 335 alin. (4) C. pr. pen, privind un act de importanță aparent redusă (confirmarea unei măsuri a procurorului) și instituită dintr-un motiv banal, dar nu lipsit de importanță (depășirea unui termen imperativ și peremptoriu) înlătură efectele juridice ale dispozițiilor mult mai importante, ale infirmării soluției de clasare și redeschiderii urmăririi penale.

Dacă acceptăm această interpretare și soluție juridică este evident că nu se poate vorbi despre lipsa interesului persoanei vătămate de a ataca din nou soluția inițială de clasare, care, iată, nu a fost în mod efectiv înlăturată prin actul de infirmare și redeschidere a urmăririi penale emis de către procurorul ierarhic superior.

Dar cum rămâne cu problema tardivității noii plângeri promovate de către persoana vătămată la un interval de circa 6 luni față de plângerea inițială? Aici credem că răspunsul este unul mult mai simplu și direct: este evident că persoana vătămată nu s-a încadrat în termenul legal instituit de art. 339 alin. (4) C. pr. pen., care este de 20 de zile de la data comunicării soluției de clasare dispusă de către procuror.

Aparent, nici dacă am calcula acest termen de la finele procedurii anterioare desfășurate în fața judecătorului de cameră preliminară, și în care acest judecător a respins, prin încheierea de la data de 2 iunie 2021, cererea de redeschidere, răspunsul ar fi același. Desigur, aici ar putea fi aduse unele nuanțe, prin aceea că persoana vătămată nu a fost citată în acea procedură, cel mai probabil ea aflând ulterior (la un moment pe care nu îl cunoaștem) despre respingerea acestei cereri de redeschidere. Dar considerăm că astfel de elemente sunt, oricum irelevante, deoarece legiuitorul nu instituite dispoziții legale care să permită luarea în considerare a unor astfel de elemente în calculul termenului de formulare a plângerii împotriva soluției de clasare, iar, pe de altă parte, prin efectul deciziilor obligatorii pronunțate de către Î.C.C.J., față de natura termenelor procedurale în această materie, nu este permisă nici repunerea în termenul de formulare a plângerii<sup>6</sup>.

Putem concluziona, așadar, că noua plângere formulată de către persoana vătămată și care a stat la baza soluției dispuse de către procurorul ierarhic superior, de infirmare (din nou) a clasării și de redeschidere a urmăririi penale, a fost tardiv formulată, tardivitate pe care, însă, procurorul ierarhic superior nu a reținut-o atunci când a soluționat plângerea.

Cum trebuia să procedeze, în această situație, judecătorul de cameră preliminară sesizat cu cererea de confirmare a redeschiderii urmăririi penale care se întemeia pe o plângere tardiv formulată? În mod evident, judecătorul de cameră preliminară avea două posibilități: să constate viciul tardivității noii plângeri formulate de către persoana vătămată, cu consecința respingerii cererii de confirmare a noii redeschideri, sau să constate că un astfel de viciu nu există sau nu este relevant procedural.

Dacă ar fi ales prima variantă, judecătorul de cameră preliminară ar fi sancționat în mod formal corect, dar considerăm inechitabil, comportamentul procesual al persoanei vătămate, care nu a acționat contrar dispozițiilor legale, ci a uzat de singurul instrument aflat la dispoziția sa, făcând acest lucru *ab initio* în condițiile legii (prima plângere fusese formulată în termenul legal).

Este adevărat că secunda plângere era tardivă și nu credem că aceasta poate fi considerată o simplă reiterare a celei inițiale, legal făcute, deoarece orice demers bazat pe dispozițiile art. 339-341 C. pr. pen. trebuie văzut în individualitatea lui și trebuie să se supună exigențelor legale, independent de demersurile anterior efectuate.

<sup>6</sup> V. Pușcașu, C. Ghigheci, *op. cit.*, p. 530.

Dar, foarte important, credem că merită pusă în discuție și așteptarea legitimă pe care persoana vătămată o avea, ca urmare a demersului său inițial, coroborat cu lipsa oricărei culpe procesuale a acesteia în eșecul acelui demers, în condițiile în care procurorul ierarhic superior care soluționase plângerea și infirmase soluția clasării nu acționase în termenul legal pentru a obține confirmarea judecătorului de cameră preliminară cu privire la respectiva redeschidere. Tocmai din acest motiv persoana vătămată a și reiterat plângerea, având în mod cert frustrarea de a nu-și fi văzut finalizat demersul efectuat inițial, și din care obținuse câștig de cauză.

Procedural, reglementarea actuală a Codului nu permite persoanei vătămate să se adreseze în mod direct judecătorului de cameră preliminară într-o asemenea situație.

Astfel, dreptul de a sesiza judecătorul de cameră preliminară aparține exclusiv procurorului în temeiul art. 335 alin. (4) C. pr. pen., aspect pe care această normă nu îl menționează explicit, dar care rezultă cu evidență din logica procedurii: doar procurorul cunoaște măsura redeschiderii dispusă și, deci, doar el poate acționa în termenul de 3 zile stabilit legal, el fiind și organul judiciar care a dispus măsura a cărei confirmare o acordă judecătorul de cameră preliminară. Mai mult, acest termen curge de la data luării măsurii redeschiderii, mai exact de la data ordonanței emise de către procuror, chiar dacă nici acest aspect nu este redat cu precizie și claritate de norma juridică menționată.

De asemenea, persoana vătămată nu avea nici dreptul sesizării judecătorului de cameră preliminară într-o altă procedură, anume cea reglementată de art. 340-341 C. pr. pen., câtă vreme aceste norme condiționează posibilitatea formulării plângerii în fața judecătorului de cameră preliminară tocmai de respingerea sau admiterea plângerii adresată procurorului ierarhic superior, dar cu schimbarea temeiului soluției de clasare<sup>7</sup> (ceea ce nu era cazul în speță), fiind vorba, așadar, despre o condiție de admisibilitate neîndeplinită și care ar fi generat o soluție de inadmisibilitate a acestui demers.

Desigur, suspecta din cauză care a invocat excepțiile inadmisibilității deja menționate s-a considerat vătămată în interesul propriu, acela al menținerii soluției de clasare dispuse inițial. Nu trebuie să uităm că rațiunea art. 335 C. pr. pen. se trage din cele statuate de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauzele pronunțate împotriva României, îndeosebi Stoianova și Nedelcu c/ României<sup>8</sup>. Numai că, în opinia noastră, suspectul din cauza analizată de noi aici, nu se afla în ipoteza din cauza C.E.D.O. menționată: el nu a avut niciodată beneficiul câștigat al soluției de clasare inițiale, câtă vreme aceasta fusese infirmată imediat de către procurorul ierarhic superior, cu ocazia primei plângeri formulate

---

<sup>7</sup> În acest sens, a se vedea minuta deciziei nr. 9/2022 a Î.C.C.J., Completul pentru soluționarea recursurilor în interesul legii (nepublicată până la această dată în Monitorul Oficial), prin care s-au dispus următoarele: „Organul judiciar competent să soluționeze plângerea persoanei nemulțumite în ipoteza în care procurorul ierarhic superior celui care a emis soluția de clasare a admis-o, a infirmat soluția procurorului de caz și a dat o nouă soluție de clasare, pentru alte motive decât cele invocate de petent, în raport de dispozițiile art. 339 alin. (5) din Codul de procedură penală este judecătorul de cameră preliminară”.

<sup>8</sup> Hotărârea din cauza Stoianova și Nedelcu c/ României din 4.08.2005 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 562 din 16 august 2007.

de către persoana vătămată, deci cunoștea viciile acelei soluții și riscul redeschiderii urmăririi penale împotriva sa. Mai mult, nici nu trecuse o perioadă semnificativă de timp până la desfășurarea noii proceduri, care nici nu a adus vreun element de noutate și de surpriză în situația suspectului, ci doar a reiterat considerentele de infirmare reținute anterior.

Prin urmare, considerăm că suspectul nu putea invoca garanția stabilității raporturilor juridice avută în vedere în cauza C.E.D.O., iar sancționarea persoanei vătămate prin respingerea și a noii cereri de confirmare a redeschiderii urmăririi penale ar fi profund inechitabilă, chiar dacă, formal ar părea acoperită legal.

Am menționat în rândurile de mai sus riscul redeschiderii urmăririi penale pe care suspectul din cauză îl cunoștea deja ca efect al admiterii primei plângeri a persoanei vătămate. Acesta ne pare a fi un element decisiv, pus în contextul art. 335 alin. (1) C. pr. pen., care dă dreptul procurorului ierarhic superior să infirme soluția de clasare a procurorului de caz și să dispună, în consecință, și redeschiderea.

Dreptul procurorului ierarhic superior de a acționa în acest sens nu este înlăturat într-un caz precum cel menționat mai sus, anume ca efect al admiterii plângerii persoanei vătămate, urmate de neconfirmarea măsurii de către judecătorul de cameră preliminară. Desigur, cu totul altfel stăteau lucrurile atunci când s-ar fi ajuns în fața judecătorului de cameră preliminară în procedura plângerii contra clasării, în aplicarea art. 340-341 C. pr. pen., caz în care, ulterior rămânerii definitive a încheierii acestui judecător, procurorul ierarhic superior nu mai putea interveni în temeiul art. 335 alin. (1) C. pr. pen., pentru a constata nelegalitatea soluției de clasare și a dispune infirmarea ei, deoarece ar fi lezat autoritatea hotărârii judecătorești pronunțate și ar fi interferat cu puterea de *jurisdictio* a judecătorului.

Prin urmare, în situația de speță avută în vedere aici singura limită a procurorului ierarhic superior de a interveni din nou asupra soluției de clasare inițial infirmate era termenul de prescripție al răspunderii penale sau apariția oricărui alt impediment de la art. 16 C. pr. pen., în condițiile în care art. 332 alin. (2) C. pr. pen. dispune explicit în sensul că reluarea urmăririi penale (a căruia specie este redeschiderea urmăririi penale) nu se poate realiza în ipoteza intervenției unui astfel de impediment. Desigur, nu pot fi omise nici limitările specifice impuse suplimentar de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin jurisprudența menționată mai sus, astfel că nu se poate vorbi despre un drept discreționar al procurorului ierarhic superior de a infirma oricând în interiorul termenului de prescripție soluția de clasare dispusă și de a redeschide urmărirea penală, un astfel de demers trebuind să aibă la bază o atentă punere în balanță a aspectelor privind interesul public în urmărirea și sancționarea infractorilor dar și asigurarea stabilității raporturilor juridice de drept procesual-penal.

Or, față de toate cele de mai sus, considerăm că procurorul ierarhic superior avea îndrituirea, în contextul normativ menționat, să dispună din nou infirmarea soluției de clasare și să redeschidă urmărirea penală, fără a prejudicia atât așteptările legitime și garanțiile care trebuie acordate suspectului, cât și pe cele ale persoanei vătămate.

Desigur, ar merita adus în discuție critică și un ultim element, anume faptul că sesizarea judecătorului de cameră preliminară pentru a dispune din nou asupra redeschiderii urmăririi penale nu s-a realizat urmând această logică procedurală – respectiv exercitarea unui control *ex officio* a soluției de clasare, pe care norma art. 335 alin. (1) C. pr. pen. îl permitea – ci intervenția procurorului ierarhic superior și cererea sa de confirmare a redeschiderii se întemeiau pe infirmarea clasării dispusă ca efect al urmării cursului plângerii formulate în procedura prevăzută de art. 339 C. pr. pen.

Întrucât judecătorul de cameră preliminară are competență deplină în această procedură, putând analiza atât legalitatea, cât și temeinicia ordonanței de redeschidere a urmăririi penale, așa cum indică explicit norma art. 335 alin. (4<sup>1</sup>) C. pr. pen., este evident că unul dintre aspectele foarte importante de verificat sub aspectul legalității solicitării formulate vizează tocmai respectarea exigențelor procedurale în toate demersurile desfășurate până la momentul dispunerii redeschiderii urmăririi penale și pe care se întemeiază această măsură. Astfel, considerăm că admiterea unei plângeri evident tardive în procedura reglementată de art. 335 C. pr. pen. prezintă un viciu care nu poate fi ignorat de către judecătorul de cameră preliminară sesizat cu cererea de confirmare a redeschiderii urmăririi penale, acesta urmând a constata faptul că tardivitatea plângerii, care generează nulitatea actului făcut peste termen, afectează și validitatea soluției de admitere a acesteia dispusă de către procurorul ierarhic superior, deci, implicit, și a redeschiderii urmăririi penale, a cărei confirmare nu poate fi dispusă.

Cu toate acestea, apreciem că aceste considerații de ordin procedural trebuie nuanțate într-o situație precum cea din speță, pentru a nu genera efecte juridice contrarii rațiunii instituției juridice însăși și scopului urmărit de către legiuitor, garantând drepturile procedurale ale părților, în consens cu standardele Convenției europene a drepturilor omului. Astfel, devine evident că în starea de fapt analizată de noi plângerea inițială formulată împotriva soluției de clasare nu a fost tardivă, ci a întrunit toate elementele de validitate și chiar a fost soluționată favorabil chiar de către procurorul ierarhic superior.

Faptul că persoanei vătămate nu îi este pus la dispoziție un alt instrument juridic pentru realizarea intereselor sale procesuale într-o situație precum cea din speță – în care, independent de voința sa, beneficiul câștigat prin admiterea plângerii i-a fost înlăturat prin demersul tardiv al procurorului ierarhic superior de a supune cererea de confirmare a redeschiderii urmăririi penale analizei judecătorului de cameră preliminară – nu poate justifica o soluție formalistă de respingere ca tardivă a noului demers întreprins, cu atât mai mult cu cât procurorul ierarhic superior avea îndrituirea legală de a infirma respectiva soluție de clasare, în temeiul unui control realizat din oficiu asupra acesteia. Prin urmare, considerăm că este mai puțin important dacă infirmarea dispusă de către acest procuror este rezultatul plângerii formulate de către persoana vătămată sau al unei analize *ex officio*, cu atât mai mult cu cât nici norma art. 335 alin. (1) C. pr. pen. nu face această distincție, permițând redeschiderea urmăririi penale în cazul infirmării soluției de clasare, indiferent de modalitatea în care procurorul ierarhic superior a exercitat controlul de legalitate al acesteia.

Altminteri, s-ar fi ajuns în situația unei noi respingeri a cererii de redeschidere, de data aceasta pentru tardivitatea plângerii formulate de către persoana vătămată, nu pentru tardivitatea cererii de confirmare a redeschiderii urmăririi penale, cu consecința nefastă a lezării grave a drepturilor și intereselor procedurale ale persoanei vătămate, căreia nu îi mai este oferit un remediu procesual pentru realizarea acestora.

Mai mult, chiar dacă într-o astfel de hotărâre de respingere a cererii de confirmare a cererii de redeschidere judecătorul de cameră preliminară ar fi reținut viciul nerespectării riguroase de către procurorul ierarhic superior a dispozițiilor legale în materie – acest procuror, dacă ar fi urmat strict exigențele procedurale trebuind să respingă plângerea secundă ca tardivă, dar să exercite din oficiu controlul de legalitate al soluției de clasare vizată de plângere, conform art. 335 alin. (1) C. pr. pen., pentru a nu prejudicia drepturile persoanei vătămate (asta dacă nu cumva se poate merge chiar mai departe, apreciindu-se că procurorul ar fi trebuit să exercite acest control imediat după ce a constatat eșecul confirmării redeschiderii urmăririi penale, în prima procedură, din motive imputabile) – soluția la care s-ar fi ajuns ar fi fost, finalmente, aceeași, procurorul ierarhic superior fiind, astfel, determinat să exercite ulterior un nou control de legalitate al soluției de clasare, de această dată din oficiu, soluția dispusă fiind în mod evident aceeași, anume infirmarea clasării și redeschiderea urmăririi penale.

Tocmai din acest motiv apreciem că, într-o situație precum cea din speță, nu se justifică o aplicare formalistă a dispozițiilor procedurale, pentru că ea ar contraveni rațiunii și finalității acestora, negenerând decât o tergiversare procedurală inutilă.

#### IV. Concluzii

Instituția redeschiderii urmăririi penale și procedura subsecventă a confirmării acestei măsuri beneficiază de o reglementare sintetică, dar deficitară și lacunară, cauzată atât de insuficiența și imprecizia normativă a art. 335 C. pr. pen., cât și de corelarea inadecvată cu alte proceduri reglementate legal, cum este cazul celei privind plângerea împotriva soluției de clasare, reglementată de art. 339 și urm. C. pr. pen., aceste vicii nefiind remediate nici prin intervenția ulterioară a legiuitorului, realizată odată cu adoptarea Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2016<sup>9</sup>.

Din această cauză, practicienii se confruntă cu dificultăți reale de interpretare și aplicare a acestor norme, mai ales în situații neacoperite legal și care reclamă o atentă punere în balanță a drepturilor participanților la procedură și a garanțiilor procedurale instituite la nivel național sau internațional.

Permiterea legiuitorului nostru în instituirea de sancțiuni procedurale severe, cum este cazul nulității exprese și, în viziunea cvasiunanimă, absolute prevăzute de art. 335 alin. (4)

---

<sup>9</sup> Ordonanța de urgență nr. 18/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru completarea art. 31 alin. (1) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 389 din 23 mai 2016.

C. pr. pen., trebuie complinită cu o reglementare detaliată, minuțioasă, lucidă și coerentă a întregii proceduri, nefiind permis a lăsa aspecte de esența procedurii nereglementate sau insuficient clarificate, atribuind organelor judiciare sarcina și responsabilitatea identificării soluțiilor optime în cazuri precum cel prezentat în cele de mai sus.

# Uniunea Europeană, o construcție „sui generis”. Scurte note de conținut

## The European Union, a „sui generis” construction. Short content notes

**Drd. Teodora Elena ZALDEA\***

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Facultatea de Drept

Școala doctorală de Științe Juridice

### **Abstract**

*This theoretical approach examines a controversial issue in the field of European law and also the establishment and the understanding of the character of the European Union.*

*Trying to identify the correct answer to the question „What is the nature of the European Union?”, this study will explore possible answers that start from the understanding of the European Union as a simple international organization to its labeling as a natural political system or as a „sui generis” entity.*

*The conclusion of such an undertaking study is simple and not at all surprising: The EU is, if we are allowed to compare it, an open-ended „story” in which European citizens are called upon to contribute to the progressive construction and assertion of a European identity that is based, in principle, on an economic and monetary union, complemented by a political union and a common foreign policy.*

**Keywords:** *nature of european construction; sui generis process; intergovernmentalism; federalism; neofunctionalism.*

### **Rezumat**

*Prezentul demers teoretic vine să analizeze o problemă controversată în domeniul dreptului european, stabilirea și înțelegerea caracterului Uniunii Europene.*

*Încercând să identificăm răspunsul corect la întrebarea „Care este natura Uniunii Europene?”, studiul în discuție va explora posibile răspunsuri care pornesc de la înțelegerea Uniunii Europene ca pe o simplă organizație internațională, ajungând până la etichetarea sa drept un sistem politic natural ori drept o entitate „sui generis”.*

---

\* teodora.zaldea@yahoo.com.



*Concluzia unei astfel de întreprinderi este una simplă și deloc surprinzătoare: UE constituie, dacă ne este permisă comparația, o „poveste” cu final deschis, unde cetățenii europeni sunt chemați să contribuie la construirea și afirmarea într-o formă progresivă a unei identități europene care se bazează în principiu, pe o uniune economică și monetară, completată de o uniune politică și o politică externă comună.*

*Cuvinte-cheie: natura construcției europene, procesul său generis, interguvernamentalism, federalism, neofuncționalism.*

**1. Preliminarii.** În curs de construcție, atât în sens politic, cât și instituțional sau identitar, Uniunea Europeană, a oferit un veritabil laborator de experimentare, constituind, într-adevăr, o realizare remarcabilă care a reușit să se individualizeze de celelalte organizații existente în peisajul internațional. Pe cale de consecință, esența Uniunii Europene rămâne totuși, una dificil de catalogat, iar natura sa politică avea să declanșeze vii controverse în mediul academic. Nu puțini sunt cei care au încercat să definească Uniunea Europeană: Jacques Delors<sup>1</sup> o numea „un obiect politic neidentificat”<sup>2</sup>, profesorul H. Wallace, o găsea „mai puțin decât o federație, mai mult decât un regim”<sup>3</sup>, profesorul R. Schütze, o descria ca pe „un hibrid care era așezat între dreptul național și dreptul internațional”<sup>4</sup>, „un amestec compozit între o confederație internațională și un stat federal”<sup>5</sup>, iar profesorul S. Hix, o considera „un nou tip de sistem politic”<sup>6</sup>.

Or, acest paragraf ne obligă la a găsi răspunsul la întrebarea: *Ce anume este Uniunea Europeană? O organizație internațională, asemenea Națiunilor Unite sau Consiliului Europei, un stat federal, precum Statele Unite ale Americii sau o construcție politică – „sui generis” – beneficiind de un model propriu de democrație?*

**2. Posibile explicații privind natura construcției europene.** Într-un discurs elevat ni se spune că, în principiu, „Uniunea Europeană este concepută ca o organizație internațională, certificatul său de naștere fiind un tratat internațional”<sup>7</sup>. Cu toate că își datorează existența unor tratate care reglementează relațiile între state, Uniunea Europeană, în opinia lui S. Bartolini, avea să se dezvolte „nu prin război sau cucerirea de teritorii, ci prin acumularea de puteri supranaționale”<sup>8</sup>. Or, o astfel de opinie, apare ca fiind perfect justificabilă, dacă

<sup>1</sup> Președinte de origine franceză al Comisiei Europene între 1985-1995, de numele său legându-se programul Pieței Unice și Uniunii Economice și Monetare. Pe perioada mandatului său au fost adoptate Actul Unic European și Tratatul de la Maastricht.

<sup>2</sup> C. Turșie, *Jocuri de putere în Uniunea Europeană: actori, mecanisme și efecte ale creșterii puterii Parlamentului European*, Editura Universității de Vest, Timișoara, 2015, p. 26.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>4</sup> R. Schütze, *Dreptul constituțional al Uniunii Europene*, Editura Universitară, București, 2012, p. 58.

<sup>5</sup> *Idem*, p. 58.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>7</sup> R. Schütze, *op. cit.*, p. 59.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 28.

este să ne amintim de evoluția Comunităților europene înspre ceea ce astăzi numim UE, edificiul Europei integrate aflându-se, încă de la început, sub amprenta pragmatismului „părinților” fondatori, pentru care comerțul, schimbul între popoare au reprezentat puternici factori aducători de pace.

Apoi, în momentul în care curentul de gândire european a hotărât să aplice Uniunii Europene propriul aparat conceptual, aveau să se evidențieze asumptiile neo-funcționaliste asupra integrării europene. Or, „din prisma *teoriei neofuncționaliste*, UE este o structură supranațională prin care se încearcă ruperea legăturii tradiționale dintre autoritate și un teritoriu național tradițional și asocierea ideii de autoritate cu un sector, domeniu economic”<sup>9</sup>. Într-o formulare ceva mai simplă, părinții fondatori ai UE au propus „o metodă pas cu pas care pleacă din sectorul economic și difuzează în cel politic, către crearea unei comunități politice supranaționale”<sup>10</sup>.

Completăm argumentația cu *teoria neoinstituționalistă*, unde integrarea europeană apare ca fiind lansată de către state prin acorduri care au creat instituții noi, care, la rândul lor, au dezvoltat o dinamică proprie. În acest fel, se relevă structura originală a puterii UE, cu „patru axe față de bine-cunoscutele trei din sistemele statale clasice”<sup>11</sup>. Astfel, în cazul UE, distribuția și participarea diferitelor instituții la actul puterii nu sunt atât de precise ca în cazul sistemelor constituționale clasice. În virtutea celor precizate, sistemul instituțional al UE se prezintă în felul următor:

- puterea executivă este deținută în principiu de către Comisie, care reprezintă în mod explicit interesul comunitar și de către Consiliu, format din miniștrii statelor membre;
- puterea legislativă este împărțită între Consiliu și Parlamentul European, ales în mod direct de către cetățenii europeni;
- puterea judecătorească aparține Curții de Justiție a UE;
- iar acestor instituții li se adaugă Consiliul European, format din șefii de state și de guverne, care oferă Uniunii orientările politice generale.

În lumina celor menționate, demersul integraționist european, „demarat odată cu crearea CECO a fost inspirat, în mare parte, de ideile funcționalismului și supranaționalismului, ca mai apoi fondarea celorlalte două Comunități, CEE și respectiv CEEA, să îmbine elemente de supranaționalism cu cele de interguvernamentalism”<sup>12</sup>.

Să privim acum înspre *teoria interguvernamentală*, care pune accent pe cooperarea între state, „a cărei finalitate este dată de nașterea unor acorduri liber consimțite, statele membre conservându-și într-o mare măsură atributele suveranității”<sup>13</sup>. Cu alte cuvinte, interguvernamentalității apreciază că statele își păstrează controlul asupra procesului construcției europene, dar acceptă să delege o parte din competențele lor către o

<sup>9</sup> T.-E. Zaldea, *Procesul legislativ al Uniunii Europene. Scurtă incursiune în „laboratoarele” adoptării legislației europene*, Editura Institutul European, Iași, 2017, p. 17.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>11</sup> I.G. Bărbulescu, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Editura Polirom, Iași, 2008, p. 174.

<sup>12</sup> A. Ivan, *Statele Unite ale Europei. Uniunea Europeană între interguvernamentalism și supranaționalism*, Editura CA Publishing, Cluj-Napoca, 2014, p. 208.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 210.

comunitate superioară acestora. Totodată, aceștia din urmă „explică prezența statului în UE prin intermediul interdependențelor economice, al proceselor schimburilor și al rolului grupurilor profesionale, care promovează aceleași valori și opinii față de problemele comune. Instituțiile comunitare sunt acceptate ca instrumente cu un caracter tehnic, utile pentru a întări mijloacele de acțiune ale statelor membre, care trebuie să facă față provocărilor mediului internațional mai ales efectelor globalizării”<sup>14</sup>. În această logică, „instituțiile europene sunt în serviciul statelor naționale, nefiind autonome”<sup>15</sup>, acestea din urmă păstrându-și statutul de actori principali, în ciuda integrării economice.

Formulând o concluzie parțială și preliminară, UE ni s-a înfățișat drept o organizație internațională care își datorează apariția și existența unor tratate internaționale. De asemenea, comparația sa cu alte organizații internaționale clasice ne-a evidențiat diferențe semnificative. Una dintre acestea se referă la ansamblul de instituții care reprezintă și apără interese distincte și superioare celor naționale, doar Consiliul remarcându-se ca apărătorul intereselor statelor, iar Parlamentul European ca reprezentant al intereselor cetățenilor europeni. Totodată, la capitolul diferențe înregistrăm și faptul că UE nu este o clasică organizație internațională de cooperare, ci mai degrabă o organizație de integrare care se bazează pe un transfer de suveranitate dinspre state înspre o comunitate supranațională.

O explicație alternativă descrie UE drept „o aventură deschisă, putând la fel de bine să plămădească o federație europeană, cât și să vireze scurt în altă direcție”<sup>16</sup>, determinându-i pe unii teoreticieni, adepți ai *teoriei federalismului*, să aprecieze UE ca fiind un stat federal. Or, la o analiză sumară a UE, pornind de la această aserțiune, putem observa faptul că Uniunea reprezintă „o organizație supranațională, care într-adevăr, comportă atât elemente de confederalism (tratatele constitutive, Consiliul de Miniștri care are puterea legislativă și decizională, Consiliul European – principalul organ politic, regula unanimității în luarea deciziilor etc.), dar și de federalism, precum cetățenia comună, moneda unică, primatul dreptului Uniunii asupra dreptului statelor membre, instituții supranaționale etc.”<sup>17</sup>.

O implicație a acestui tip de analiză ne aduce în atenție efectul direct și supremația dreptului UE, care reprezintă doctrine clasice ale sistemelor juridice federale. În opinia profesorilor S. Hix și B. Høyland, „efectul direct al legislației UE”<sup>18</sup> constă în faptul că cetățenii individuali au drepturi conform acestei legislații, care trebuie susținute de instanțele naționale. Astfel, legislația UE devine „legislație națională”, în statele membre”<sup>19</sup>. Pe cale de consecință, efectul direct vine să ofere justițiabililor posibilitatea de a invoca în fața propriilor jurisdicții naționale dispoziții aparținând tratatelor UE sau ale unor acte adoptate de către instituțiile europene. Pe de altă parte, Curtea de Justiție a Uniunii Europene prin

<sup>14</sup> *Idem*, p. 211.

<sup>15</sup> C. Turșie, *op. cit.*, p. 80.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 205.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 213.

<sup>18</sup> Curtea de Justiție a UE a afirmat pentru prima oară efectul direct al legislației UE într-o decizie din anul 1963 – *Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen* (EU:C:1963:1, C-26/62).

<sup>19</sup> S. Hix, B. Høyland, *Sistemul politic al Uniunii Europene*, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza” Iași, 2017, p. 101.

hotărâri succesive, a stabilit supremația dreptului Uniunii asupra întregului drept național<sup>20</sup>. Un astfel de principiu, survine, în opinia noastră, ca o consecință directă și logică a transferului de competențe instituit de către statele membre înspre Comunitatea europeană, el relevându-se ca indispensabil pentru o aplicare uniformă a dreptului european de către statele membre, precum și pentru garantarea efectivității aplicării imediate. În consecință, instituirea acestor doctrine duale, cea a efectului direct și cea a supremației legislației UE, indică faptul că forța normativă a dreptului european nu mai derivă din fundamentele normative ale dreptului internațional. În egală măsură, dacă este să privim înspre literatura de specialitate, vom observa faptul că „aplicarea acestor doctrine fundamentale a permis Curții de Justiție a Uniunii Europene să joace un rol central în integrarea economică și politică a UE”<sup>21</sup>. Mai precis, Curtea, va contribui la transformarea sistemului economic al Uniunii grație multiplelor hotărâri judecătorești pe care le-a adoptat pe parcursul anilor. Spre exemplu, cazul *Dassonville*<sup>22</sup> din 11 iulie 1974, va consacra o constantă jurisprudențială, potrivit căreia orice hotărâre judecătorească de la nivel național, susceptibilă de a împiedica direct sau indirect, în realitate sau potențial, comerțul intracomunitar, va fi declarată ilegală. Implicația unei asemenea interpretări se va corobora cu hotărârea adoptată de Curte în cauza *Cassis de Dijon*<sup>23</sup> din 20 februarie 1979, celebră pentru instituirea „principiului recunoașterii reciproce”. Situația de fapt a speței consta în interzicerea importării și comercializării în RFG a unei băuturi originare din Franța denumită „Cassis de Dijon”, pe motivul că legislația germană impunea o concentrație minimă de alcool, pe care băutura respectivă nu o avea. Prin urmare, Curtea a decis că este vorba de o măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative la importul de mărfuri, care nu se justifica printr-o exigență imperativă și a decis introducerea „principiului recunoașterii reciproce”. Un astfel de principiu va impune țărilor importatoare ca reglementările lor să nu fie aplicate importurilor intracomunitare, atât timp cât obiectivele naționale de reglementare sunt echivalente.

După cum am arătat anterior, „singularitatea Uniunii Europene ține, în esență, de caracterul hibrid al metodelor sale de funcționare. Acestea sunt evidențiate când de o alianță de natură politică, când de integrarea de natură economică”<sup>24</sup>.

Fără tăgadă, apreciem că originalitatea edificiului european, se află și în tratatele europene ca atare. Iar studiul acestora nu va face altceva decât să reflecte existența „unei serii de complementarități în privința intereselor ce unesc comunitatea internațională cu cea europeană”<sup>25</sup>. Altfel spus, între normele europene și convențiile internaționale există instaurată un soi de complementaritate, a cărei explicație rezidă în faptul că originea Comu-

---

<sup>20</sup> Hotărârea prin care s-a instituit doctrina supremației dreptului UE a fost pronunțată în cauza *Costa vs. Enel* (EU:C:1964:66, C-6/64).

<sup>21</sup> *Idem*, p. 103.

<sup>22</sup> Cauza 8/74, *Procureur du Roi vs. Benoit și Gustave Dassonville* (EU:C:1974:82).

<sup>23</sup> Cauza 120/78, *Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Brannrwein* (EU:C:1979:42).

<sup>24</sup> M.-M. Stoica, *Uniunea Europeană: o abordare instituțională*, Editura Pro Universitaria, București, 2010, p. 65.

<sup>25</sup> I. G. Bărbulescu, *Noua Europă. Identitate și model european*, Editura Polirom, Iași, 2015, p. 152.

nităților europene și a dreptului european se află cuprinse într-o serie de tratate internaționale. Prin urmare, putem afirma cu certitudine că Uniunea Europeană reprezintă o construcție supusă dreptului internațional, ce reglementează, printr-o grupare mai largă de norme și instituții juridice care sunt legate între ele, raporturile dintre statele membre. Frazelor de mai sus le adăugăm opinia profesorului I. G. Bărbulescu, pentru care „Uniunea Europeană nu se substituie statelor membre și nici existența dreptului Uniunii nu înseamnă dispariția legislației naționale. Comunitățile și Uniunea Europeană, în pofida originalității lor evidente, sunt condiționate de structura lor interstatală, fiind dependente de voința statelor de a le atribui competențe. Viața de zi cu zi a Comunităților și Uniunii Europene, în special a Comisiei, Consiliului și a Consiliului European, reflectă natura principială a acestora, aceea de organizații internaționale regionale, având o dinamică specifică, dar proprie relațiilor internaționale”<sup>26</sup>. Or, la acest punct al demersului nostru investigativ, nu ne rămâne decât să recunoaștem faptul că statele membre UE întrețin o serie de relații bazate pe dreptul internațional atât în chestiunile ce privesc integrarea europeană, cooperarea în materie de politică externă, cât și în domeniul extracomunitar, al relațiilor bilaterale, spre exemplu. În același sens, arătăm că „prin tratate internaționale, statele membre au creat inițial trei organizații internaționale (CECO, CEE și CEEA), pentru ca prin Tratatul de la Lisabona să rămână două, UE și CEEA, ce răspund, în pofida specificității și originalității obiectivelor și mijloacelor proprii de acțiune, regionalismului internațional. De unde și catalogarea lor ca organizații internaționale regionale”<sup>27</sup>.

Ajunși la acest punct, putem concluziona, cu titlu preliminar, vom reține faptul că UE posedă propriul său sistem normativ, pe care îl regăsim în relație atât cu cel al statelor membre, cât și cu dreptul internațional. De asemenea, prin raportare la cauza *Van Gend en Loos*<sup>28</sup> din anul 1963, putem observa modul în care Curtea de Justiție a UE a subliniat o dată în plus faptul că CEE a creat, prin intermediul tratatelor, o nouă ordine juridică în dreptul internațional, ordine caracterizată prin efectul său direct și care se bucură de supremație în raport cu sistemul juridic intern al statelor. Așadar, ni se învederează în mod univoc faptul că sursa primară a ordinii juridice europene o constituie tratatele europene și protocoalele anexe ale acestora, ce vin să traseze unele competențe fie în sarcina statelor, fie în cea a instituțiilor europene.

Apoi, ca o continuare a acestui raționament, subliniem faptul că „în momentul apariției Uniunii Europene, tratatele prevedeau doar două instrumente cu efect direct asupra particularilor: regulamentele<sup>29</sup> și deciziile<sup>30</sup>”<sup>31</sup>. Găsim necesare câteva observații pe marginea

<sup>26</sup> *Idem*, p. 153.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 155.

<sup>28</sup> Cauza 26/62, *Societatea N.V. Algemene Transport – en ExpeditieOnderneming van Gend&Loos și Administrația fiscală olandeză* (EU:C:1963:1).

<sup>29</sup> „Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru” – Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, art. 288, Jurnalul Oficial C 326/1, 26.10.2012, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E288&from=RO>).

<sup>30</sup> „Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia”. *Idem*.

<sup>31</sup> R. Schütze, *op. cit.*, p. 63.

frazelor enunțate mai sus, mai ales că regulamentul se prezintă ca fiind direct aplicabil în toate statele membre –, o caracteristică ce-l evidențiază în peisajul dreptului internațional –, constituind, în egală măsură, și o sursă imediată de drepturi și obligații pentru toți cei cărora li se adresează. Pe de altă parte, regăsim și un al treilea instrument la care UE face apel – directiva<sup>32</sup>, numai că aceasta din urmă necesită a fi încorporată în legislația națională, neavând aplicabilitate generală, precum regulamentul sau decizia. În acest sens, s-a considerat că „aplicarea sa generală putea fi realizată doar indirect, prin intermediul legislației naționale care transforma conținutul european în formă națională”<sup>33</sup>. În pofida acestor chestiuni, printr-o serie de hotărâri curajoase, Curtea de Justiție a Uniunii Europene<sup>34</sup> a stabilit că directivele pot avea efect direct, abilitând, în acest fel, particularii în a obține aplicarea drepturilor lor europene în instanțele naționale.

Mergând mai departe cu analiza, reiterăm faptul că UE nu beneficiază de competențe proprii, așa cum se întâmplă în cazul statelor, și aceasta din cauza statutului său de organizație internațională. Prin urmare, Uniunea dispune doar de acele competențe pe care statele au ales să i le atribuie în mod expres.

Tratatul de la Lisabona este edificator în această privință: „[p]rin prezentul tratat, înaltele părți contractante instituie între ele o Uniune Europeană, denumită în continuare „Uniune”, căreia statele membre îi atribuie competențe pentru realizarea obiectivelor lor comune”<sup>35</sup>. Din această perspectivă, prin Tratatul de la Lisabona s-a „stabilit un inventar de competențe, cu domenii definite fie drept *competențe exclusive ale UE* (art. 3), *competențe comune ale UE și ale statelor membre* (art. 4), *domenii de coordonare a politicilor economice și sociale* (art. 5) și *domenii în care acțiunile UE pot suplimenta acțiunile statelor membre* (art. 6)”<sup>36</sup>. Această clasificare îl va determina pe profesorul I.G. Bărbulescu să afirme că „elaborarea acestui catalog de competențe reprezintă un instrument specific federalist, având menirea clarificării, distribuirii și dezvoltării competențelor comune”<sup>37</sup>. Cu toate acestea, în sistemul anterior Tratatului de la Lisabona vom observa că, prin aplicarea metodei funcționaliste, competențele „începeau cu cele exclusiv statale, pe care respectivele state și le rezervau considerându-le a avea legătură cu suveranitatea și se continuau cu atribuirea de competențe punctuale fiecărei instituții europene”<sup>38</sup>.

În continuare, deși am văzut că, în genere, Uniunea Europeană nu este un stat, prezentându-se mai degrabă ca un proces *sui generis*, dezvoltat prin acțiunea statelor, fără însă a fi stăpânit în întregime de acestea, subliniem o dată în plus faptul că originalitatea

---

<sup>32</sup> „Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele”. *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 321.

<sup>34</sup> Cauze precum 9/70, *Franz Grad vs. Biroul Impozite Traunstein* (EU:C:1970:78), 41/74, *van Duyn vs. Ministerul de Interne* (EU:C:1974:133), 148/78, *Ministerul Public vs. Tullio Ratti* (EU:C:1979:110), 152/84, *Marshall/ Southampton vs. Autoritatea de Sănătate a zonei South-West Hampshire* (EU:C:1986:84).

<sup>35</sup> I.G. Bărbulescu, *Noua Europă. Identitate și model european, op. cit.*, p. 224.

<sup>36</sup> S. Hix, B. Høyland, *op. cit.*, p. 106.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 230.

<sup>38</sup> *Idem*, p. 224.

sistemului european rezidă, în mare parte, în instituțiile sale, în principiile în baza cărora funcționează, în procesul decizional în centrul căruia se găsește o structură specială, respectiv triunghiul instituțional decizional generator al acțiunilor și politicilor UE format din Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul UE.

Rămânând în aceeași sferă a elementelor care surprind originalitatea edificiului european, introducem viziunea profesorului S. Hix, care pledează în favoarea *studierii UE din perspectiva unui sistem politic*. Pentru acesta, UE este un sistem politic natural, „cu o rețea de instituții legislative, executive, judecătorești care adoptă politici publice obligatorii și care influențează alocarea autoritară a valorilor în societatea europeană”<sup>39</sup>.

În egală măsură, pentru adepții *teoriei guvernantei multi-level*, UE prezintă un sistem de luare a deciziei în care puterea este împărțită între multiplele nivele de guvernare, subnațional, național și supranațional. În viziunea lui G. Marks, unul din autorii acestui concept, Uniunea dispune de o „structură multipolară, cu diferiți actori ce participă simultan la diverse sectoare supranaționale, statale și substatale, substituindu-se autorității și competențelor statelor”<sup>40</sup>.

Suplimentar argumentelor prezentate până la acest moment, găsim interesantă și încadrarea Uniunii Europene în categoria *Staatenverbund*<sup>41</sup>, cu prilejul pronunțării de către Curtea Constituțională Federală a Germaniei a deciziei Maastricht<sup>42</sup> din octombrie 1993.

Această dezbateră juridică cu privire la ratificarea Tratatului de la Maastricht a constituit pretextul uzitat de către magistrații germani pentru a-și expune pozițiile cu privire la Europa și integrarea europeană. Astfel, judecătorii constituționali ridică problema suveranității, construind un adevărat drept individual la statalitate, arătând „pericolul ce consta în declanșarea unui automatism dinamic al procesului de integrare, care, prin transferul pe plan european al competenței de a stabili competențele (*Kompetenz – Kompetenz*), s-ar transforma într-o extindere permanentă de competențe ale Comunității până la nașterea unui stat european federal pe deplin suveran”<sup>43</sup>. Or, Uniunea Europeană nu putea să devină niciodată un stat (federal). În egală măsură, Curtea Constituțională Federală constată faptul că, în absența unui demos european, supremația dreptului european nu va putea opera decât pentru competențele pe care statele membre au ales să le cedeze în mod expres Comunității prin intermediul tratatelor. În termeni simpli, popoarele statelor membre reprezentau sursa principală a legitimității democratice a dreptului european, iar întreaga autoritate juridică a Uniunii Europene izvora, în acest mod, de la parlamentele naționale ale

<sup>39</sup> C. Turșie, *op. cit.*, p. 28.

<sup>40</sup> *Apud* I.G. Bărbulescu, *Noua Europă. Identitate și model european*, *op. cit.*, p. 108.

<sup>41</sup> Termen care în limba germană desemnează o uniune de state.

<sup>42</sup> Decizia BVerfGE 89, 155 – Maastricht/Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993.

<sup>43</sup> D.-A. Cărămidariu, *Jurisprudența Curții Constituționale a Germaniei în materia integrării europene (I)*, *Analele Universității de Vest din Timișoara, seria Drept, Timișoara*, nr. 1/2014, p. 124. (<https://drept.uvt.ro/administrare/files/1481048324-8.pdf>).

statelor membre. Iată că, „în asocierea de state a Tratatului de la Maastricht, dreptul european retrogradează pe treapta dreptului internațional public, privit în interpretarea Curții Constituționale ca un fel de drept statal extern”<sup>44</sup>.

De asemenea, recunoscând în mod superficial caracteristicile *sui generis* ale UE, judecătorii constituționali germani vor alege să se raporteze la aceasta folosind termenul de *Staatenverbund*, înțelegând prin acest neologism „o unitate politică omogenă, care capătă și mai multă greutate dacă privim înspre pct. 8 al Deciziei Maastricht, potrivit căruia tratatul Uniunii înființează o asociere de state în vederea realizării unei uniuni tot mai strânse a popoarelor europene organizate statal, iar nu a unui stat care să se sprijine pe un popor european”<sup>45</sup>. Pe cale de consecință, instanța constituțională germană recunoaște existența unei cetățenii europene, însă numai ca un derivat al cetățeniei naționale și nimic mai mult.

**3. Concluzii.** Cercetarea problematicii naturii construcției europene, conduce înspre confirmarea ideii potrivit căreia Uniunea Europeană nu va putea fi niciodată înțeleasă prin intermediul unei singure teorii, fiind necesară o abordare multidisciplinară sau chiar interdisciplinară, iar aceasta survine drept consecință a caracterului său complex, *sui generis*, ce îmbracă forma unui „*overlapping consensus*” (consens prin redocupare).

Originalitatea sa se poate găsi, în opinia profesorilor Hix și Høyland, și în sistemul politic extrem de descentralizat al UE, ce presupune „interacțiuni constante între instituțiile UE de la Bruxelles și din interiorul acestora, între diversele departamente ale guvernelor naționale, din cadrul întâlnirilor bilaterale ale guvernelor și între interesele private și oficialii guvernamentali din Bruxelles și de la nivel național”<sup>46</sup>. Aceiași teoreticieni conchid că Uniunea „nu este un *stat*, în accepțiunea tradițională, weberiană, a cuvântului, mai ales că puterea coerciției, prin intermediul forțelor de poliție și de securitate, continuă să fie apanajul guvernelor naționale ale statelor membre ale UE”<sup>47</sup>.

Într-o manieră generală, această singularitate a Uniunii Europene ține într-o mare măsură de ordinea juridică cu totul și cu totul aparte pe care aceasta și-a creat-o, dar și de ansamblul de instituții care îmbină cu succes caracterul interguvernamental cu cel supra-național. În egală măsură, alegerea președintelui Comisiei Europene ținând cont de rezultatele alegerilor europene, desemnarea unui președinte al Consiliului European sau a unui Înalt Reprezentant pentru Politică Externă și de Securitate Comună, sporirea puterilor legislative ale Parlamentului European – sunt doar câteva dintre elementele care confirmă unicitatea Uniunii în peisajul organizațiilor internaționale.

Ezităm să tragem o concluzie definitivă pe marginea celor prezentate, însă rezumând, găsim că singura concluzie plauzibilă aici este aceea potrivit căreia avem de a face „cu un

<sup>44</sup> *Idem*, p. 126.

<sup>45</sup> *Idem*, p. 127.

<sup>46</sup> S. Hix, B. Høyland, *op. cit.*, p. 31.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 31.



construct politic în care subzistă și colaborează nivelul statal cu cel suprastatal, interguvernamentalismul cu federalismul, politica internă cu cea externă, drepturile și libertățile cu obligațiile specifice contractelor constituționale dintre cetățeni și stat/comunitate<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 29.

---

***Secțiunea de Drept privat***

---

# Private International Law on Contracts: the COVID-19 Experience – Tools for Use, Lessons to Learn from 2022 Onwards

## Dreptul internațional privat al contractelor: experiența COVID-19 – instrumente de folosit, lecții de învățat începând cu anul 2022

**Stephan RAMMELOO\***  
Associate Professor, Ph.D  
Maastricht University

### Abstract

*Cross-border contractual relationships have gravely suffered from the COVID-19 outbreak. The ultimate challenge for Private International Law (PIL) is to elaborate workable remedies serving international business, employees, producers and consumers alike. This contribution first depicts the impact of the pandemic for contractual relationships relatively 'vulnerable' as they involve personal 'human' conduct (employment, concerts, conferences, holiday travelling, fairs, sports etc.), as may, indirectly, financial and insurance transactions related to these contract types. As standard conflict of law rules on contract, torts etc., appear unsuited to solve the vis major fact constellations arising from the pandemic, notably the instrument of 'mandatory laws' comes in sight. Article 9 of EU Regulation 593/2008 on the Law Applicable to Contractual Relationships ('Rome I') is explored against the backdrop of national (Italian and German) laws regulating contracts reputedly 'vulnerable' in times of the pandemic: employment relationships. Some recommendations emanate from this inquiry. 'Rome I' should be enriched with a brand new sub section 4, endorsing emanating from Community law but also from UN law.' Furthermore, a revision of article 9 of 'Rome I' seems apt, as it is drafted in a too restricted way, solely allowing for the application of mandatory laws of the legal order where duties arising from the contract were or should have been performed.*

**Keywords:** COVID-19; Cross-border contracts; Private International Law remedies; Regulation 'Rome I'; Mandatory laws.

---

\* s.rammeloo@maastrichtuniversity.nl.

**Rezumat**

*Relațiile contractuale transfrontaliere au avut mult de suferit în urma pandemiei de COVID-19. Provocarea supremă pentru Dreptul internațional privat este de a elabora remedii funcționale în favoarea agenților economici cu activitate transfrontalieră, angajați, producători și consumatori deopotrivă. Prezenta contribuție descrie, mai întâi, impactul pandemiei asupra raporturilor juridice contractuale cu caracter relativ „vulnerabil”, datorită faptului că implică o conduită ‘umană’ personală (contracte de muncă, concerte, conferințe, călătorii în vacanță, târguri, sporturi etc.), cum, de altfel, ar putea-o face și tranzacțiile financiare și de asigurare aflate în legătură cu acestea. Cât timp normele conflictuale standard în materie contractuală, delictuală etc., par a fi nepotrivite pentru a soluționa constelațiile faptice vis major rezultând din pandemie, instrumentul normelor de aplicare imediată devine preponderent vizibil. Art. 9 din Regulamentul UE nr. 593/2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (Roma I) este explorat în contrast cu prevederile naționale (italiene și germane) reglementând contracte reputat „vulnerabile” în perioada pandemie: contractele de muncă. O serie de recomandări rezultă din această analiză. Regulamentul Roma I ar trebui îmbunătățit cu o nouă Secțiune a 4-a, cu susținere atât din dreptul UE cât și din dreptul Națiunilor Unite. Mai mult, o modificare a art. 9 este indicată, din moment ce formularea actuală este prea restrictivă prin faptul că permite prioritatea normelor de aplicare imediată de la locul unde obligațiile izvorând din contract au fost sau trebuiau să fie executate.*

**Cuvinte-cheie:** COVID-19; contracte cu elemente de extraneitate; remedii de drept internațional privat; Regulamentul Roma I; norme de aplicare imediată; norme imperative.

**1. Introduction**

While experiencing the „third COVID-19 year” the world is still fighting new outbreaks and struggling to overcome the damages caused. Apart from its primary and devastating medical impact, the pandemic overthrew private law legal relations as well, on both domestic and cross-border scale, as is reflected by a flood of publications and debates following the pandemic<sup>1</sup>.

This contribution concentrates on the backbone of hampered economies, more in particular contractual relationships showing cross-border ties. In the interest of primarily the contracting parties, but also of societies as a whole the rupture of international business and commerce calls for proper legal responses.

Unprecedented as the pandemic may be, in an ever globalizing world the legal discipline of Private International Law cannot and may not shift away from its task to

<sup>1</sup> For an impression of the volcanic outburst on global scale of approximately 1700 (!) legal writings, cf. [https://scholar.google.nl/scholar?start=10&q=COVID-19+AND+%22Private+International+Law%22+AND+2021&hl=nl&as\\_sdt=0,5&as\\_vis=1](https://scholar.google.nl/scholar?start=10&q=COVID-19+AND+%22Private+International+Law%22+AND+2021&hl=nl&as_sdt=0,5&as_vis=1). (last visited January 18, 2022).

formulate answers to new ‘challenges’ and provide for ‘workable’ remedies doing justice to international business, employees, producers and consumers alike. Following a brief exploration of versatile contractual fact constellations being affected by the pandemic and some observations on ‘First aid’ oriented measures at international and national law<sup>2</sup> level, first the role and functioning in general of Private International Law in a new ‘era’ will be set out briefly. Subsequently, the emphasis will be on ‘foreign’ mandatory laws intervening in the process of ascertaining the ‘normally’ applicable law. In that regard, conflict of law tools available under EU Regulations ‘Rome I’ and (inasmuch occasionally relevant for contracts in complementary manner) ‘Rome II’ serve as a starting point for further elaborations. Notably the concept of national law based mandatory rules superseding the outcome of the conflict of law process aimed at finding the proper law of the contract deserves more attention. Special notice is given to a contract type more vulnerable to the pandemic as it requires ‘physical attendance’ of at least either of one of the parties, the employee. Some recommendations precede overall conclusions.

## 2. COVID-19 and Contractual Relationships – Positioning

### 2.1. From ‘Case Zero’ Onwards...

In order to create flesh to the bones it makes sense to depict a range of concrete transactions from everyday life, contract parties fully taken by surprise from early spring 2020 onwards. Where did it all start? Tracing back ‘Case Zero’ with full legal certainty may turn out to be as hard as finding ‘Patient Zero’. Just the same, a case which was referred to as ‘the very first’, at least in Germany, even though still in a domestic context<sup>3</sup>, may well serve as an example of what was yet to come.

The Paderborn Regional Court<sup>4</sup> adjudicated a claim brought by students against an event agency for repayment of a EUR 10,000 deposit which the class had made for the organisation of a student ball. The organisation of the student ball in the intended scope (i.e. with the parents) failed due to the Corona Protection Ordinance of the state of North Rhine-Westphalia. In the contract, the parties had agreed on a specific clause regarding *force majeure*. Accordingly, the Regional Court obliged the event agency to refund the deposit. In doing so, it expressly recognised the Corona pandemic as a *force majeure* event: „The Corona pandemic and its consequences represent an external event outside the

---

<sup>2</sup> It may not be overlooked that legal first aid was preponderantly sided by *economic* first aid, measures taken by the European Central Bank and by legislators of individual EU Member States.

<sup>3</sup> Although, as already said, there were no ties what so ever with any ‘foreign’ legal order, the ‘sudden stop’ of a ‘normal’ contractual relationship may well serve as an illustration. N. Sievi, First court ruling in Germany on Covid-19 as an event of *force majeure* though extrapolated the concept underlying the *force majeure* clause to Swiss legal order, <https://www.lexfutura.ch/en/whats-keeping-us-busy/article/erstes-gerichtsurteil-in-deutschland-zu-covid-19-als-ereignis-hoeherer-gewalt-force-majeure/>.

<sup>4</sup> 25 September 2020, 3 O 261/20), Blog post in German: <https://lnkd.in/d6h3bqT>, Blog post in English: <https://lnkd.in/dyaxB37>.

control of the parties. Because there has never been a pandemic of this magnitude before, it was also unforeseeable for the individual. Even with the application of the most reasonably expected care, it was unavoidable for the individual. The corona virus thus constitutes an event falling under the concept of *force majeure*". Furthermore, the court came to the conclusion that it was impossible to find an alternative date for the event, since § 13 Va of the Corona Protection Ordinance of the State of North Rhine-Westphalia would not have permitted events of corresponding size involving the parents of the students within a reasonable time window after the graduation. This would have also entitled the students to reclaim the deposit; either on basis that the event had become impossible or, at least, by way of withdrawing from the contract.

Given the domestic nature of the contractual relationship, the concept of *force majeure* was undoubtedly suited for use. It is questionable, however, whether the use of that concept would still be permitted in case this student ball would show cross-border ties. Before opening windows to contracts showing cross-border ties, it makes sense to find out which contracts seem to be (more) vulnerable for the pandemic.

## 2.2. Exploring the Field – Contracts (Un)affected by the Pandemic

The alleged 'Case Zero' as set out above may serve as incitement for a further inquiry on contracts affected – or not in the least affected – by the pandemic. Surprisingly, perhaps, is that contrary to fears for a 'slow down' of business, for the bulk of contracts, to start with, apparently or at least seemingly the motto is 'business as usual'. Even more, certain sectors are thriving better than they ever did: one may think of e.g. the sale of 'uncontaminated' therefore safe consumer goods on line, having substituted regular holiday expenses. Other contracts, however, experience grave consequences of the pandemic, notably those that require 'physical' attendance of the parties involved ('Case Zero' on a 'student ball' depicted above is a fine example)<sup>5</sup>.

Thus, in view of 'vulnerable' contractual relations, one may primarily think of employment, more in particular on a timely or freelance basis, as notably employees and free lancers, as they involve weaker parties *ab initio* already. Further, one may think of concerts, conferences, holiday travelling, fairs<sup>6</sup>, sports events, but also tenancies of immovable for e.g. (exchange) students. There is also collateral damage, as more secondarily, financial and insurance transactions related to these contract types are likely to suffer from the pandemic. Contractual relationships having shown to be vulnerable to

---

<sup>5</sup> Cf. also cases dealt with below, 3.3.2 and ff.

<sup>6</sup> CF. EU measures: EU Council Recommendation (EU) 2021/1170 of 15 July 2021 amending Recommendation (EU) 2020/912 on the temporary restriction on non-essential travel into the EU and the possible lifting of such restriction, sided by (perhaps too?) many, many successive 'recommendations', and 'amendments': <https://eur-lex.europa.eu/search.html?name=covid19%3Ajustice-freedom-and-security&type=named&qid=1642668869688&page=2>. (last visited January 18, 2022).

the pandemic may give rise to collective or individual non-performances and reactions thereto, these reactions finding their basis in either contract or tort law.

### 2.3. Zooming Out – Toolkits for Contracts Requiring Legal ‘First Aid’

As the worldwide inflammation of the pandemic was unprecedented, legal responses could in first instance not be but of an ad hoc nature. The world coming to a standstill, legal ‘first aid’ had to be elaborated by legislators of most EU Member States fairly soon. Simultaneously, websites of international organisations came up with ‘toolboxes’ to accommodate cross-border contractual relations in times of COVID-19<sup>7</sup>. The European Union followed suit with updated sites such as ‘Impact of COVID-19 on the justice field’<sup>8</sup>, and, jointly with Council of Europe, ‘National Judiciaries’ COVID-19 emergency measures of COE Member States’<sup>9</sup>. Academia joined in fairly soon after the first global outbreak of the pandemic: an ongoing flood of contributions via quick response websites<sup>10</sup> and even a brand-new ‘COVID-19 and the Law’ Journal<sup>11</sup> saw the light.

Meanwhile, taking into account that even ‘emergency’ legislation requires a certain time span<sup>12</sup>, it is for courts to solve disputes in everyday practice, but the pivotal question is: how? Grasping some examples from everyday life: how to deal with postponement, if not cancellations of a concert?; how about a ‘combi’ consumer relationship (e.g. a package deal of flight and hotel arrangement? Is it apt in a cross-border setting, straight away, to make use of the legal concept of *vis major/force majeure*? Is such a *voie directe* (i.e. applying substantive law without even referring to the cross-border nature of the contract)<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> For in particular Europe, one may think of the following ‘toolkits’: European Law Institute (ELI), set of Principles, [https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user\\_upload/p\\_eli/Publications/ELI\\_Principles\\_for\\_the\\_COVID-19\\_Crisis.pdf](https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Principles_for_the_COVID-19_Crisis.pdf); The Hague Conference, <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=731>; for UNIDROIT, cf. S. Loizou, UNIDROIT: Tackling COVID-19 through Private Law (March 3, 2021). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3796991> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3796991>.

<sup>8</sup> Cf. the impact of COVID-19 on the ‘European’ Justice Field (in general): [https://e-justice.europa.eu/37147/EN/impact\\_of\\_covid19\\_on\\_the\\_justice\\_field](https://e-justice.europa.eu/37147/EN/impact_of_covid19_on_the_justice_field). (last visited January 18, 2022), and the extended list of ‘key documents’ (legislative acts in the fields of, e.g., agriculture, competition, consumers, customs, digital single market, economic and monetary affairs, employment and social policy, enterprise, external relations, external trade, food policies, human rights, internal market etc.) of the EU, <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Covid19.html>. (last visited January 18, 2022).

<sup>9</sup> <https://www.coe.int/en/web/cepej/national-judiciaries-covid-19-emergency-measures-of-coe-member-states>.

<sup>10</sup> H-P. Mansel/K. Thorn/R. Wagner, *Europäisches Kollisionsrecht 2020 – EU im Krisenmodus*, IPRax 2021, p. 105. For an updated overview, cf. further [www.conflictoflaws.net](http://www.conflictoflaws.net).

<sup>11</sup> COVuR (COVID-19 und Recht). So far, however this forum preponderantly concentrates on domestic law developments in the field of insurance, employment, tenancy of immovable, tax law, safety requirements, criminal law, Private International Law exceptionally only (cf. referrals below).

<sup>12</sup> Cf. also below, 3.3., in particular with a view to the geographical ‘scope’ of mandatory laws.

<sup>13</sup> For an overview of numerous contributions on the use of *force majeure* in the COVID-era, cf. [www.conflictoflaws.net](http://www.conflictoflaws.net). Whereas in non-EU context the concept of *force majeure* may indeed deserve approval,

allowed, or, presuming that it is, recommendable? As any ‘sweeping brush’ concept of *vis major* is not in the least well-equipped, programmed to the scene to capture each and every aspect of cross-border contracts<sup>14</sup> it seems reasonable to start from the premise that Private International Law (further referred to as: PIL), cross-border contracts after all being its core business, must come into play.

### 3. Zooming in – Private International Law

#### 3.1. A Delimitation First – Narrowing the Object of Research

Private International Law (PIL) regulates cross-border private law relationships in threefold manner: after a proper characterization of the dispute at stake (e.g. contracts, torts, other) the quest is for the court’s competence, the law applicable, and, at the end of the day, whether, where and how a court judgment is eligible for recognition and enforcement.

Although from cross-border civil and commercial procedural law perspective the pandemic understandably lead to ‘siding’ legislative measures (e.g. delays, on line proceedings etc.)<sup>15</sup>, hitherto there have been no major changes, at least EU-wide, in respect of jurisdiction. Notably for contracts this is comprehensible<sup>16</sup>, as any such changes in e.g. the regime of EU Regulation 1215/2012 (‘Brussels I bis’) on Jurisdiction and Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters<sup>17</sup>, any infringement should have been regulated via either EU/EEA-legislation, or – in view of the former – at least acknowledged in preliminary staying by the CJEU<sup>18</sup>. *Mutatis mutandis* the same is to be said about recognition and enforcement of judgments under the reign of the same Regulation.

---

in court proceedings initiated in EU Member States, one may not overlook that courts are obliged to apply EU Conflict of Law rules first (cf. further below).

<sup>14</sup> It is worth mentioning here that ‘in common law jurisdictions, force majeure is not a doctrine applied by the courts absent a provision in the applicable agreement’, V. Lee/M. Lehberg/V. Sanchez/J. Vickery, COVID-19 Contract Issues Reach Beyond Force Majeure, Law 360, Blog March 13, 2020, <https://www.law360.com/articles/1251749/covid-19-contract-issues-reach-beyond-force-majeure>. (last visited May 18, 2021).

<sup>15</sup> This is what litigation in court and adjudication of disputes in private (arbitration) have in common these days.

<sup>16</sup> For cross-border jurisdiction in respect of torts, there is so far scarce case law R. Wagner, *Internationale und örtliche Zuständigkeit für zivilrechtliche Schadenersatzansprüche aufgrund von Virusinfektionen*, COVuR 2020, p. 566.

<sup>17</sup> For Europe in conjunction with the so called ‘Lugano II’ Convention on Jurisdiction and Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters, *OJ L 339, 21.12.2007*, p. 3.

<sup>18</sup> This impression seems justified, a quick scan on approximately one thousand digital publications from spring 2020 onwards via e.g. SSRN – Law, GoogleScholar etc. so far showing that in respect of cross-border contracts the emphasis lies on ‘remote proceedings’ in *private*, i.e. dispute adjudication via arbitration or mediation. This is not surprising, as first, adjudication of conflicts in private entails a higher degree of procedural discretion, and second, arbitration and mediation were used to e-proceedings already way before the pandemic broke out. Cf. also G. Chiapponi, *Judicial cooperation and coronavirus: the law must go on*. <http://www.judicium.it/judicial-cooperation-and-coronavirus-the-law-must-go/.2020>.



That leaves the critical beholder with the ‘middle’ out of the three main PIL questions: which law governs contractual relationships in times of the pandemic? Is PIL capable, in the first place, of dealing with the far-reaching ramifications of PIL at all? By all means, there is good reason to take a closer look at the proper law of the contract, as substantively speaking so far academic debates seem to concentrate more on either *uniform sales law*<sup>19</sup>, or on approaches favouring a ‘*voie directe*’ (i.e. setting Conflict of Laws aside in favour of *vis major/force majeure*)<sup>20</sup>. Comprehensible as such a direct approach is, it must be stressed once more that courts of EU Member States cannot and may not however ‘skip’ the binding nature of European Regulations in the field relevant.

### 3.2. PIL Tools Available

#### 3.2.1. Characterization Comes First – Contract

While getting back once more to contracts that appear to be most vulnerable in times of the pandemic (student balls, concerts, conferences, holiday travels, sport events, employment relationships), starting point for contracts with cross-border ties not submitted to Uniform Laws is EU Regulation 593/2008 on the Law Applicable to Contractual Obligations, usually being referred to as ‘Rome I’. In view of notably these contracts, it almost immediately shows that the *lex contractus*, the proper law of the contract as objectively<sup>21</sup> designated by ‘Rome I’ runs short of ‘workable’ remedies. This clearly follows from the following examples. How to deal with postponement or even cancellation of an ‘international’ pop concert? It may seem apt to submit contractual rights and duties of all parties involved (the organizer, consumers etc.) to the law of the country where the concert was supposed to take place (inflammations after all may vary from country to country, and therefore give rise to differentiated approaches), but this alley runs dead right from the start. According to article 4 subsection 1 under (b) a contract for the provision of services shall be governed by the law of the country *where the service provider has his habitual residence*. Subsection 3 indeed allows for the application of a law manifestly more closely connected, but there can hardly be any doubt that this proviso does not and cannot even envisage a pandemic<sup>22</sup>. Too generally worded, not offering any guidance is the following

---

<sup>19</sup> A. Janssen/C.J. Wahnschaffe, *COVID-19 and international sale contracts: unprecedented grounds for exemption or business as usual?*, Uniform Law Review 2021, Published online 2021 Feb 2. doi: 10.1093/ulr/unaa026.

<sup>20</sup> For an all-embracing overview on global scale on the ramifications of COVID-19 for Private International Law, cf. [https://papers.ssrn.com/sol3/JELJOUR\\_Results.cfm?form\\_name=journalBrowse&journal\\_id=2447744&Network=no&lim=false](https://papers.ssrn.com/sol3/JELJOUR_Results.cfm?form_name=journalBrowse&journal_id=2447744&Network=no&lim=false).

<sup>21</sup> ‘Objectively’ to be understood here as meaning that the parties refrained from a commonly chosen applicable law in conformity with article 3 of ‘Rome I’.

<sup>22</sup> Cf. the Explanatory Report, Cons. 20. ‘Where the contract is manifestly more closely connected with a country other than that indicated in Article 4(1) or (2), an escape clause should provide that the law of that other country is to apply. In order to determine that country, account should be taken, inter alia, of whether the contract in question has a very close relationship with another contract or contracts.’ For detailed treatment of the predecessor of this escape clause, Article 4 (5) of the Rome Contracts Convention 1980, S. Rammeloo, *Das*

consideration enshrined in the Explanatory Report: ‘the application of provisions of the applicable law designated by the rules of this Regulation should not restrict the free movement of goods and services as regulated by Community instruments, such as Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce)<sup>23</sup>.

Still observing the pop concert, article 6 on consumer protection will not be of any help either, as in many situations it is not the law of the country of habitual residence of the consumer applying as many of these concerts tend to be organized outside that country. How about then, perhaps, article 12 subsection 2 of ‘Rome I’? This provision reads as follows. ‘In relation to the *manner of performance* and the steps to be taken in the event of defective performance, regard shall be had to the law of the country in which performance takes place.’ This provision however is evidently about practical modes of performance such as deliverance of goods during official holidays etc.

Intermediate and altogether unsurprising conclusion must therefore be that the normally ascertained *lex contractus* is simply not apt for use in times of pandemic.

### 3.2.2. Characterization comes First and Second – Tort

Exceptional fact constellations may give rise to ‘turn the page’, and start a search for another *lex causae*, namely where illicit behavior of contracting parties, worth qualifying as tort, comes into play<sup>24</sup>. Again, EU Private International Law imposes itself. Occasionally, EU Regulation 864/2007 on the Law Applicable to Non-contractual Obligations (‘Rome II’) may apply as a complementary EU Law PIL instrument. If that turns out to be the case, again, different situations are to be distinguished. Improper behavior may ‘run parallel’ to or be accessory to the contract under discussion: one may think as an example of deliberately ignoring contractual information (warning) duties by a hotelkeeper towards guests (article 4), or, in pre-contractual stage, future guests (article 12) in an inflammation area, or dispatching contaminated goods<sup>25</sup>. Other sub-categories one could think of are, e.g., product liability for vaccination products causing ‘damage’ to individuals (article 5), or perhaps even environmental damage (article 7)<sup>26</sup>.

---

*neue EG-Vertragskollisionsrecht (etc.), 8.3 and Die Auslegung von Art. 4 Abs. 2 und Abs. 5 EVÜ: Eine niederländische Perspektive*, IPRax 1994/3 p. 243.

<sup>23</sup> Explanatory Report, Cons. 40.

<sup>24</sup> Obviously, here there is no relief via e.g. *force majeure* concepts, as the notion ‘tort’ in itself carries normative weight.

<sup>25</sup> Article 17 of ‘Rome II’: ‘In assessing the conduct of the person claimed to be liable, account shall be taken, as a matter of fact and in so far as is appropriate, of the rules of safety and conduct which were in force at the place and time of the event giving rise to the liability.’

<sup>26</sup> According to M. Lehmann, however, <https://eapil.org/2020/03/16/corona-virus-and-applicable-law/>,

Article 7 will not turn out to be applicable often. Whilst Recital 24 speaks of ‘...adverse change in a natural resource, such as water, land or air, impairment of a function performed by that resource for the benefit of another natural resource or the public, or impairment of the variability among living organisms’, ‘the virus travels

As however this contribution mainly focusses on contracts, and by far most ‘regular’ contracts do *not* involve tort the intermediate conclusion must be that standard conflict rules enshrined in ‘Rome I’ do not seem adequate to solve contracts affected by the pandemic. Recourse to other PIL tools seems therefore needed.

### **3.3. Mandatory Laws Overriding the Otherwise Applicable Contract Law**

#### **3.3.1. Article 9 ‘Rome I’ – A Field Exploration**

Inasmuch ‘normal’ conflict rules appear unsuited for tackling the pandemic’s harmful effect to cross-border contracts – an assessment which in itself needs not to surprise – recourse must be had to so called ‘mandatory laws’ overriding the otherwise applicable outcome of the process of designating the applicable law. Article 9, codifying CJEU case law<sup>27</sup>, defines the concept of mandatory laws. ‘Overriding mandatory provisions are provisions the respect for which is regarded as crucial by a country for safeguarding its public interests, such as its political, social or economic organisation, to such an extent that they are applicable to any situation falling within their scope, irrespective of the law otherwise applicable to the contract under this Regulation’.

Unforeseen as they must have been by the drafters of ‘Rome I’ at dawn of the 21<sup>st</sup> century, legislative measures<sup>28</sup> emanating from the pandemic nevertheless do not for that reason *a prima vista* fall outside the ambit of this provision. Unlike conflict rules written for ‘everyday business transactions’ situations like the pandemic are the very common core

---

mainly by air, but arguably, it *does not change this natural resource*. Its negative effects are on the health of other individuals. While one may debate this assessment, it seems certain that *Corona does not impair fauna’s variation*.’

<sup>27</sup> CJEU C-369/96 and C-376/96 *Arblade* [1999] ECR I-8453. For a flood of comments on this pivotal case ‘codified’ after in Article 9 ‘Rome I’ but understandably clearly preceding the COVID-19 era, cf. CJCE – Système MINIDOC (CJEU Curia website). For recent writings on overriding mandatory laws under the reign of ‘Rome I’ in a general contractual context, cf. G. Van Calster, *European Private International Law*, Portland Oregon, 2016, p. 229 and ff.; J. Hill/M. Maïre Ní Shuilleabháin, *Conflict of laws*, Oxford 2016, Ch 4; R. Freitag: *Art. 9 Rome I-VO, Art. 16 Rom-II VO als Superkollisionsnormen des Internationalen Schuldrechts? – Gedanken zum Verhältnis zwischen internen und externen Lücken des EuIPR*, IPRax 2016, p. 418; P. Mankowski, *Drittstaatliche Embargonormen Aussenpolitik im IPR, Berücksichtigung von Fakten statt Normen: Art. 9 Abs. 3 Rom I VO im praktischen Fall (zu Cour d’Appel de Paris, 25-2-2015, 12/23757)*, IPRax 2016, p. 487. For in particular employment relationships and mandatory laws: R. Callsen, *Eingriffsnormen und ordre public Vorbehalt im internationalen Arbeitsrecht – ein deutsch-französischer Vergleich*, Baden-Baden 2015.

<sup>27</sup> Opinion of the Advocate General, *Observ. 65* (emphasis SR), inter alia referring to M. Hellner, *Third Country Overriding Mandatory Rules in the Rome I Regulation: Old Wine in New Bottles?*, *Journal of Private International Law*, 2009, No 5 (3), pp. 451 to 454 and M. McParland, *The Rome I Regulation on the Law Applicable to Contractual Obligations*, Oxford University Press 2015, pp. 697 to 705.

<sup>28</sup> Cf. above.

Article 9 on mandatory rules is assigned with<sup>29</sup>. Recent debates having regard to notably those contracts that are relatively more vulnerable' for the pandemic than others – cross-border employment relationships – on the other hand show that there is no clear guidance on that matter either.

### 3.3.2. *Employment Relationship – National Mandatory Laws Superseding Applicable Conflict Rule*

Not surprisingly, while trying to formulate a certain methodology, if not straight answers to the pandemic, debates via fora on line fairly soon centered round contractual relationships that due to the *physical* attendance of the employee showed most vulnerable from the very start of the pandemic: employment relationships.

Quite soon after the pandemic struck the world, Italian legislator 'responded' by issuing a Law Decree in the field of labour law, giving rise to a lively debate in the Conflict of Laws forum<sup>30</sup>. Pursuant to Article 46 of this Decree, any employment contract 'may *may not be terminated* on grounds of a failure by the employee to perform his or her obligations, or on objective grounds such as a drop in the demand for the employer's goods or services'. Whereas functionally speaking the scope was well defined and limited to specific situations, contrary to some other provisions Article 46 lacked a proper 'geographical' scope rule. The Preamble to the Decree solely provided for a guideline: '...impact of Covid-19 on the „national social-economic reality”, meaning business, workers and households *located in Italy*', the outcome of which may well result in arbitrary reasoning. It is worth questioning whether this criterion favours a Dutch, German, Austrian, French or any other employee sent to work in Italy as well, and whether or not, this ultimately depends on whether this employee carries out duties habitually or occasionally only. The question arises, as mirror image, in view of an Italian employee working abroad habitually or temporarily, and how about the 'rotating' employee?<sup>31</sup> Meanwhile, the criterion 'national social-economic reality' echoes the Dutch experience in pre-pandemic times, as a Dutch post-war Law Decree also not only aimed at upholding both the employment relationship in the interest of notably

---

<sup>29</sup> Among many other measures, one may think of, e.g., currency regulating laws or conventions, the protection of cultural objects, measures aimed at fighting terrorism or mending financial crises, hygienic measures etc.

<sup>30</sup> [www.conflictoflaws.net](http://www.conflictoflaws.net). On the LEGGE 24 aprile 2020, n. 27 (emergency decree converted to law after), Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi. (20G00045) (GU Serie Generale n. 110 del 29-04-2020 – Suppl. Ordinario n. 16).

<sup>31</sup> CJEU C-384/10 *Koelzsch*. Perhaps following economic rescue measures, not many employees found themselves dismissed, as may be concluded from so far scarce writings on this topic, cf. R. Falder/C. Frank-Fahle, *Entsantde Arbeitnehmer im Niemandsland – Die Corona-Krise und ihre Auswirkungen auf die Auslandstätigkeit* (etc.), COVuR 2020, p. 184. A closely related and interesting question, not further dealt with here, is whether in the aftermath of the crisis unemployment rates will rise, and, if so, whether this process may still give rise to invoking mandatory law as discussed here.

employees ‘falling back on NL labour market’, but also from a more macro-economic point of view protecting the economic market as a whole<sup>32</sup>.

Apart from its geographical ‘scope’, it is questioned whether Article 46 of the Italian Law Decree may set aside the otherwise applicable *lex laboris* as established under the reign of Article 8 ‘Rome I’ According to Article 8.1, an ‘...employee cannot be deprived of the protection afforded to him by provisions that cannot be derogated from by agreement under the [objective proper law, SR] law that, in the absence of choice, would have been applicable.’ This section, however, only speaks about a law chosen by the parties.

Choice or not, proper guidelines seem to be missing, even more in respect of the interplay between Article 8 and Article 9 on mandatory laws. Arguably, the Italian self-proclaimed overriding mandatory provisions do not appear to be ‘crucial’ for safeguarding public interests within the meaning of Article 9(1) of the Rome 1 Regulation, but rather appear to be exclusively purported to protect *private* interests of the (weaker) employee (for however widespread they may be)<sup>33</sup>. It boils down to the question: what are national legislators allowed to, and what is not? It seems reasonable to presume that no mandatory provision may override the conflict-of-laws rules in that Regulation, unless it fits in the definition in Article 9(1). This observation lead to a lively debate on the genuine purpose (or purposes) allegedly underlying the Decree<sup>34</sup>, yet without consensus, as the debate unrolling sufficiently demonstrates<sup>35</sup>. In that respect the *Unamar* ruling of the CJEU does not provide genuine guidance either<sup>36</sup>. Employees performing duties in the Single Market, even when struck by the same pandemic, run the risk of different treatment due to disparities among EU Member State’s laws.

### 3.3.3. *Lex Laboris Superseded by Article 9 ‘Rome I’ CJEU Greece – Nikiforidis*

This is however not where the debate on the ‘reach’ of foreign mandatory laws ends. Another serious aspect is the ‘asymmetrical’ construction of article 9. According to the second subsection of ‘*nothing* in this Regulation shall *restrict* the application of the overriding *mandatory* provisions of the law of the *forum*.’ Subsection 3, however, does not

---

<sup>32</sup> *Sörensen-Aramco*: Employee (US citizen) planning return to US after dismissal by employer, art. 6 BBA.

<sup>33</sup> E. Piovesani, <https://conflictoflaws.net/2020/italian-self-proclaimed-overriding-mandatory-provisions-to-fight-coronavirus/>. (last visited May 2021).

<sup>34</sup> P. Franzina, same source.

<sup>35</sup> C. Benini, *idem*, contends the view of others that the above Italian provisions are merely concerned with *private* interests, that is, the interests of the parties to the contracts concerned. ‘By declaring that the spread of the epidemic makes the performance of obligations impossible within the meaning of Article 1463 of the Italian Civil Code, the legislator aimed at fostering the compliance with the governmental measures adopted to fight the coronavirus. It did so by exempting the parties from their obligations under transport and accommodation contracts, arguably on the assumption that this would reduce the risk that the concern for the unfettered performance of those obligations could undermine the strict compliance of the measures taken by the government to restrict the movement of people. Seen from this angle, the above provisions, while affecting as such the individual rights and obligations of the parties, are meant to safeguard the public health by reducing the movement of people and lowering the risk of any further spread of the virus’.

<sup>36</sup> CJEU *Unamar*, C-184/12, ECLI:EU:C:2013:663.

reach farther than potentially '*giving effect to mandatory laws* 'of (solely!, SR) the country where the obligations arising out of the contract *have to be or have been performed*, in so far as those overriding mandatory provisions render the performance of the contract unlawful. In considering whether to give effect to those provisions, regard shall be had to their nature and purpose and to the consequences of their application or non-application'.

This asymmetry poses problems of its own kind, as is demonstrated by the preliminary ruling by the CJEU in the aftermath of an earlier global catastrophe, the 2008 Financial Crisis: *Greece – Nikiforidis*<sup>37</sup>.

Briefly, the facts were as follows. Nikiforidis, a teacher employed by Greek government based on a public German school, contested a salary cut emanating from the 2008 Financial Crisis, claiming that exclusively German law chosen, not Greek law applied. Greece, however, was compelled to apply the salary cut pursuant to mandatory laws (imposed by ECB, EU Commission and IMF). Here the asymmetry shows. Obviously, recourse by Nikiforidis to the court of the EU Member State of his employer (Greece) would not save the employee from a salary cut, as Article 9.1 compels Greece to apply its 'own' forum mandatory laws. Would a German court then at least 'may give effect' to Nikiforidis' claim under Article 9.3? Before even considering, this provision, however, cannot apply just like that: although indeed the *performance* of teaching obligations take place in Germany, not the 'normal' *German labour* law obligations but *Greek mandatory* laws are under discussion.

The CJEU tried to find its way between Scylla and Charybdis by stretching the functional reach of Article 9(3). 'This provision (...) must be interpreted as precluding overriding mandatory provisions other than those of the State of the forum or of the State where the obligations arising out of the contract have to be or have been performed from being applied, as legal rules, by the court of the forum, but as *not precluding* it from *taking such other overriding mandatory provisions into account as matters of fact* in so far as this is provided for by the *national* law that is applicable to the contract pursuant to the regulation'.

A first impression is that this interpretation carries several intrinsic flaws. In the first place, it is hard to conceive that this 'interpretation' is in line with what the drafters of 'Rome I' had in mind, in particular if one realizes that it was the great reluctance of most if not nearly all EU Member States to even take into account foreign mandatory laws right from the start<sup>38</sup>. Second, the referral to *national* laws inevitably creates a difference in approach, as it will ultimately depend on the attitude of such 'facts' under the law of the forum seized. Third, why consider mandatory rules 'from abroad' as a 'matter of fact'? Are there perhaps other ways to approach mandatory laws other than those imposed by the law of the forum? A closer look is needed to find out.

### 3.3.4. Foreign Mandatory Laws in the Pandemic Era – A Workable Way Out?

<sup>37</sup> CJEU Case C-135-15 *ECLI:EU:C:2016:774* (*Greek Republic v. Grigorios Nikiforidis*).

<sup>38</sup> In detail, cf. below, under 3.3.4.

Whilst recalling once more the Italian Law Decree on the impossible performance of duties arising from employment contracts with cross-border ties, central question is the mandatory laws of *which* 'foreign' legal orders can, may, or perhaps even must be taken into account by courts. Theoretically speaking first, such mandatory laws can originate (i) from the *lex fori* (here: German law), (ii) from the *lex causae*, for in particular employment contracts referred to as the *lex laboris* (*idem*), or (iii) from any other, closely connected 'foreign' system of law (here, Greek law claiming to be applied). In case of employees being sent abroad, occasionally or on temporary basis, but also employees constantly 'on the move' the pandemic most likely interfering, it is relevant to find out how courts should handle mandatory laws.

As I pointed out before, legal history on this issue is notorious for its controversies. Before observing current law, the predecessor of Article 9.3 'Rome I', Article 7 of the 1980 Rome Convention on the Law Applicable to Contractual Obligations deserves mentioning. 'When applying under this Convention the law of a country, *effect may be given* to the *mandatory rules of the law of another country with which the situation has a close connection*, if and in so far as, under the law of the latter country, those rules must be applied whatever the law applicable to the contract. In considering whether to give effect to these mandatory rules, regard shall be had to their nature and purpose and to the consequences of their application or non-application.' Many EU Member States however felt considerable reluctance, notwithstanding the lenient nature of this provision as it left the widest possible discretion to courts ('*effect may be given*'). Fears for not only time consuming proceedings in order to assess which mandatory laws of which legal orders could claim application, but also for political involvements most contracting EU Member States opted for the reservation allowed for by Article 22 of the Convention.

This is why Article 9.3 'Rome I' was rewritten in a far more restrictive way (mandatory laws of *solely* the legal order where the contract was or had to be *performed*). Even so, the new Article does not solve all problems. No less than 73 Observations<sup>39</sup> reflected the struggle of the Advocate General Szpunar preceding the Court's preliminary ruling in the *Greece-Nikiforidis* case while attempting to formulate – if not to frame – a more or less 'satisfactory' Opinion in the fore lying case on this matter. Notably questionable remains, 'the extent to which *EU law can prohibit, restrict or require* the application of specific overriding mandatory provisions'<sup>40</sup>.

Let us recall once more the 'scope' of the Italian Law Decree applying to situations where 'business, workers and households (are) *located in Italy*'<sup>41</sup>. This criterion gave rise to the question whether the Decree also applies to a Dutch employee sent to work in Italy (habitually or occasionally), and, the other way round, to an Italian employee working abroad habitually or temporarily. A *strict* interpretation of article 9.3 'Rome I' would, in view of the Advocate General, not be consistent with the objective of the Rome I Regulation.

---

<sup>39</sup> Opinion, Observ. 53-126.

<sup>40</sup> Opinion, Observ. 83 (emphasis SR).

<sup>41</sup> Or, more or less comparably, Dutch mandatory laws depending on whether the employee, after being dismissed would 'fall back on the Dutch labour market'.

First, the ‘rationale and objectives’ in many cases ‘may also be in the interest of another Member State’<sup>42</sup>. Second, establishing different treatment of mandatory provisions of the forum State and of a third State would promote forum shopping (it would thus be possible to imagine that, if proceedings relating to the same matter of dispute were under way before a Greek court (or, in the context of this contribution Dutch or Italian court, SR)<sup>43</sup>. Finally, concern that mandatory provisions of a third State prejudices legal certainty and renders decisions unpredictable is considered not convincing<sup>44</sup>. An *excessively strict* interpretation cannot, still in view of the Advocate General, be placed on the concept of ‘country where the obligations are to be or have been performed’, still apart from the fact that ‘there is no outright presumption that Germany alone is the place where the obligation is performed in the main proceedings in this case’<sup>45</sup>.

Conceivable as this approach is, it still makes sense to ask whether the functional scope of Article 9.3 ‘Rome I’, compared to its predecessor Article 7.1 of the Rome Contracts Convention, is not too narrow. A lesson to be learned from the *Greece-Nikiforidis* case may well be that there is a difference between national mandatory laws claiming application in ‘normal’ times, or an era where the entire world is struck by either a Financial Crisis (like in 2008), or by a pandemic as experienced today. In the light of macro-economic ‘responses’ formulated by European and/or UN restructuring programs a legislative change to the current conflict of laws regime of ‘Rome I’ at least deserves to be contemplated. Seen from that perspective it is quite ironical that fairly soon after the outbreak of the 2008 Financial Crisis, Wautelet raised the question: ‘When Rome meets Greece. Could Rome I help the Greek debt restructuring?’<sup>46</sup> At issue were ‘outstanding Greek bonds, many of the bonds issued governed by English law or the law of New York’, the PIL instrument of ‘foreign’ (here: Greek) mandatory laws directly having impact on the terms of the debt. Obviously the parallels between CJEU *Greek Republic v. Nikiforidis* and the 2008 Financial Crisis on one hand, the pandemic on the other, are striking, as the conclusion of Wautelet was: ‘(g)iven the limitations imposed by Article 9.3 of the Rome I Regulation on the application of foreign mandatory rules, the Regulation may offer a very limited protection’. And Wautelet was not the only one<sup>47</sup>.

#### 4. Private International Law ‘One Year After’ – Lessons to Learn

It needs not to surprise that conflict of law rules designating the proper law of a contract for day-to-day cross-border transactions are unsuited to face, let alone solve complications arising from the global pandemic.

---

<sup>42</sup> Opinion, Observ. 86-88.

<sup>43</sup> Opinion, Observ. 89.

<sup>44</sup> Opinion, Observ. 90, whilst comparing article 9 with the regime of article 21 ‘Rome I’ on *ordre public*.

<sup>45</sup> Opinion, Observ. 91-95, whilst a functional comparison is made to the complex nature of ‘the place of performance of the obligation in question’ in article 7.1 of EU Reg. 1215/2012.

<sup>46</sup> P. Wautelet, [www.conflictoflaws.net](http://www.conflictoflaws.net). May 2012.

<sup>47</sup> Cf. J. Von Hein, *The procedural impact of the Greek debt crisis: The CJEU rules on the applicability of the Service Regulation*, [www.conflictoflaws.net](http://www.conflictoflaws.net). July 2015. Cf. further and extensively A.J. Berends, *Why overriding mandatory provisions that protect financial stability deserve special treatment*, NILR 2014, p. 69.



Rather than 'buying' (elaborating) 'brand new' instruments (if not this would be starting a search for philosophers' stone), the use of available PIL tools may be worth contemplating. Not surprisingly, it was not until the end of the year 2021 that the first attempts were made, even so still mostly in the framework of national substantive law to provide for a 'consolidated' view on how to combat COVID-19, legally speaking<sup>48</sup>. For the 'international' context, including conflict of laws, debates are still ongoing<sup>49</sup>.

Yet, there are at least some guidelines. Recourse can – and must – be taken to the concept of mandatory laws which was first introduced in Private International Law halfway the 20<sup>th</sup> Century<sup>50</sup>. Although this concept did not overthrow 'traditional' PIL, ever since, due to 'socio-economic engineering' in modern economic business and society, its importance grew steadily.

Where, however, until recently it many critical beholders felt that a quest for foreign mandatory laws would face insurmountable complications, thanks to digitalization siding physical world it may become far easier to 'trace' 'foreign' laws that potentially speaking may have a genuine claim to be applied<sup>51</sup>.

All in all the concern outspoken a few years ago already that article 9 'Rome I' begs to be clarified more and that further preliminary rulings will likely have to shed further light may well be conceived as an understatement<sup>52</sup>. First, it is worth asking why at dawn of the 21<sup>st</sup> century already 'Rome I' was not enriched with a brand new sub section 4, which more or less parallel to article 3 subsection 4 would state that the law chosen or objectively

---

<sup>48</sup> Cf. V. Jentsch, *Contracts and the Coronavirus Crisis: Emergency Policy Responses between Preservation and Disruption*, European University Institute – Dep. Of Law, EU Working Paper 2021/09, available [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/72060/LAW\\_2021\\_09.pdf?sequence=1](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/72060/LAW_2021_09.pdf?sequence=1).

<sup>49</sup> Cf. the referral in footn. 1, above. Furthermore, a series of guest lectures was initiated under the auspice of the Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht Hamburg, <https://www.mpipriv.de/2394/suchergebnis?utf8=%E2%9C%93&searchfield=COVID>. (last visited January 18, 2022).

<sup>50</sup> Ph. Francescakis, *Quelques précisions sur les 'lois d'application immédiate' et leurs rapports avec les règles de conflits des lois*, Rev. cr. d.i.p. 1966, p. 1.

<sup>51</sup> Cf. the digital instruments referred to above (section 2.3) and, furthermore, e.g. the Oxford COVID-19 Government Response Tracker, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>. 'scanning' mandatory laws on a world-wide basis. Cf. also in depth G. Rühl, *Digitale Justiz, oder: Zivilverfahren für das 21. Jahrhundert*, JZ 2020, p. 809, M. Velicogna, *Cross-border Civil Litigation in the EU: What can we learn from COVID-19 emergency National e-Justice experience?*, published via SSRN (last visited May 15, 2021): 'The Portal also provides a wizard to help the user selecting the right procedure, search tools to find competent courts and legal professionals, and tools to complete online the forms in one of the EU official languages and generating them afterward in a pdf format for which the standard text can be automatically translated in any of the other available languages selected by the user on the basis of the ones requested by the competent court', and Idem, *In search of smartness: The EU e-Justice challenge. In Informatics*, Multidisciplinary Digital Publishing Institute 2017, (vol. 4, No. 4, p. 38).

<sup>52</sup> Mansel/Thorn, *Europäisches Kollisionsrecht 2016: Brexit ante portas!*, IPRax 2017, p. 32, p. 32, under German law Par. 138 of the Civil Code would have to be used as yardstick, BGH June 22, 1972, II ZR 113/70 BGHZ, 59, 82, 85 ff. This proviso on 'Sittenwidrigkeit' (in a PIL context 'ordre public') is however a rough brush and not equipped to deal with fine tuning super mandatory laws like in the fore lying case., p. 32: 'Freilich bleibt (...) auf Art. 9 Rom-I VO noch manches klarungsbedürftig und hart somit weiterer Vorabentscheidungsfragen.'

applicable ‘shall not prejudice<sup>53</sup> the application of provisions emanating from Community law but also from UN law.’ Second, two global crises urge legislators of the EU and Member States alike to re-contemplate and perhaps redefine the functioning and scope of Article 9.3 of ‘Rome I’, notably for global crises like the ones experienced in 2008 and 2020. The all-embracing, one could even say ‘universal’ geographical scope of article 7.1 of the Rome Contracts Convention allowing for scrutinizing the mandatory laws of *any* third country was replaced drastically, but perhaps also too narrowed scope of its successor (solely the mandatory laws of the legal order where duties arising from the contract were or should have been performed).

## 5. Overall Conclusions

The 2020 COVID-19 Pandemic) drastically changed the world, as an early warning foreshadowing what perhaps is yet to come. ‘COVID-19 is the latest in a series of viral outbreaks that researchers predict will only increase in the years ahead. In the last 20 years, the world has experienced SARS (2002-2003), swine flu (2009), MERS (2012), Ebola (2014-2016), Zika (2015), dengue fever (2016) and now COVID-19. Each outbreak presents different challenges to the performance of existing contractual relationships, and the latest virus creates the opportunity to consider — or reconsider — some key strategies for mitigating the risks associated with these ever-increasing global outbreaks in pending contract negotiations’<sup>54</sup>.

Seen from legal perspective, more in particular having regard to cross-border private law relationships it is far from surprising that conflict rules written for day-to-day business (contract, occasionally tort) cannot meet the requirements emanating from the pandemic. Rather than elaborating brand-new tools the efficiency of which may remain unclear for a considerable period, recourse to the instrument of mandatory laws seems worth a try; after all these mandatory rules played their role in the preceding 2008 Financial Crisis as well.

A re-orientation in the field of Private International Law, in particular having regard to contracts, however, seems recommendable. Still useful as a concept in times of the pandemic, notably the wording and ‘scope’ of Article 9.3 ‘Rome I’ may no longer be apt to regulate crises striking the entire world. The foregoing shows that hastily elaborated laws often lack precise delimitations as to their geographical scope. Legislators are inclined to *self-restriction of their national ‘emergency’ laws* and decrees. This undeniably makes sense in case sufficient ties with territory are lacking, but the CJEU *Greece-Nikiforidis* case also demonstrates that the asymmetrical construction of the current provision of article 9.3

---

<sup>53</sup> The Commission explicitly aims at preventing circumvention of Community law, COM (2005) 650 def., 2005/0261, p. 9. This seems a fortiori apt when the facts do not show any tie with *non-EU* legal orders, cf. Van Wechem, p. 21, referring *a contrario* to CJEU 381/91 (*Ingmar-Eaton*) [2000] ECR I-9305 (termination of commercial agency; despite California law chosen, EU protective mandatory rules held applicable).

<sup>54</sup> V. Lee/M. Lehberg/V. Sanchez/J. Vickery (cf. footn. 13)., *COVID-19 Contract Issues Reach Beyond Force Majeure*, Law 360, Blog March 13, 2020, <https://www.law360.com/articles/1251749/covid-19-contract-issues-reach-beyond-force-majeure>. (last visited January 10, 2022).

'Rome I' needs re-contemplating, if not even redrafting, or, at least, fine-tuning via future interpretative CJEU rulings. Attempts to bring foreign mandatory laws *other* than those enacted by either the forum state (article 9.2) or the state where performance of the contract was due (article 9.3) under the hood of 'facts' is a far from satisfactory and even arbitrary approach. As the digital era more and more provides for a meticulous overview of national EU Member States' legislative measures as well as court judgments combating the pandemic, this 'pool' may well serve as a helpful means to (re)formulate conditions national mandatory laws of EU Member States have to comply with in a cross-border context.

# Reclamantul, în căutarea „locului unde pârâțul locuiește efectiv”: o perspectivă (relativ) incertă asupra locului citării și comunicării actelor de procedură

## The plaintiff, in search of „the place where the defendant actually lives”: a (relatively) uncertain perspective on the place of summons and service of the pleadings

Conf. univ. dr. **Florina POPA\***  
Universității de Vest Timișoara  
Facultatea de Drept

### Abstract

*The jurisprudence and the doctrine are oriented in the sense of interpreting the notions of „domicile” and „residence” in a broad sense, considering that, for the communication of procedural documents, the place where the debtor actually lives is relevant, regardless of the mentions in his identity card. We consider that this interpretation can sometimes generate abuse of procedural law, if it does not take into account the limits imposed by the provisions by the unequivocal provisions of art. 91 of the Civil Code, which states, on the one hand, that the proof of domicile and residence is made, in principle, with the mentions contained in the identity card, and on the other hand that, in the absence of these mentions, or when they do not correspond in reality, the establishment or change of domicile or residence may not be opposed to other persons, except in cases where „the domicile or residence has been known by other means by the person to whom it is opposed”.*

**Keywords:** *the procedure for summoning and communicating procedural documents; home; residence; the place where the defendant actually resides; the right to a fair trial.*

### Rezumat

*Jurisprudența și doctrina sunt orientate în sensul interpretării noțiunilor de „domiciliu” și de „reședință” într-un sens larg, apreciind că, pentru comunicarea actelor de procedură este relevant locul în care debitorul locuiește efectiv, indiferent de mențiunile din cartea de identitate a acestuia. Considerăm că această interpretare*

---

\* florina.popa@e-uvt.ro.

poate genera uneori abuz de drept procesual, în cazul în care nu ține seama de limitele impuse de prevederile neechivoce ale art. 91 C. civ., care statuează, pe de o parte, că dovada domiciliului și a reședinței se face, în principiu, cu mențiunile cuprinse în cartea de identitate, iar pe de altă parte că, în lipsa acestor mențiuni, ori atunci când acestea nu corespund realității, stabilirea sau schimbarea domiciliului ori a reședinței nu va putea fi opusă altor persoane, exceptând ipotezele în care „domiciliul sau reședința a fost cunoscută prin alte mijloace de cel căruia i se opune”.

**Cuvinte-cheie:** procedura de citare și de comunicare a actelor procesuale; domiciliu; reședință; locul unde pârâtul domiciliază în fapt; dreptul la un proces echitabil.

### I. Citarea sau înfățișarea părților în proces – premisă esențială a respectării dreptului părților de a participa la dezbateri

O trăsătură esențială a statului de drept este aceea că recunoaște cetățenilor săi drepturi și libertăți fundamentale, având obligația de a institui și respecta un sistem real și efectiv de garanții materiale și procesuale la care orice justițiabil să poată recurge, în apărarea drepturilor și a intereselor sale legitime<sup>1</sup>.

În contextul drepturilor fundamentale, dreptul la un proces echitabil<sup>2</sup> este un criteriu axiomatic al statului de drept<sup>3</sup>, fiind, în același timp, „un veritabil drept

<sup>1</sup> În acest sens, în literatura de specialitate se subliniază că drepturile de natură procedurală reprezintă „un complex de obligații impuse statului, al căror unic scop este asigurarea protejării altor libertăți și drepturi fundamentale”, avertizând însă că, „în lipsa acestui sistem de garanții procedurale, restul drepturilor fundamentale pot fi reduse la o sumă de principii cu caracter pur declarativ, fără nicio valoare, sistemul juridic devenind unul incapabil să asigure preeminența dreptului” – R. Chiriță, *Dreptul la un proces echitabil*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 10.

<sup>2</sup> Dispozițiile art. 6 pct. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (C.E.D.O.) statuează că: „Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției”. De asemenea, legislația internă consacră principiul dreptului la un proces echitabil în mai multe acte normative: în art. 21 alin. (3) din Constituția României, care stabilește că părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil; în art. 6 din Codul de procedură civilă, care consacră dreptul oricărei persoane la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în termen optim și previzibil, de către o instanță independentă, imparțială și stabilită de lege; în art. 10 din Legea nr. 304/2004, privind organizarea judiciară, în care se stipulează că toate persoanele au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, de către o instanță imparțială și independentă, constituită potrivit legii etc.

<sup>3</sup> În doctrină s-a arătat că statul de drept „nu este nimic altceva decât o fondare sau refondare a statului pe structura unei norme fundamentale: **rule of law** sau principiul preeminenței dreptului. Acesta este ceea ce se mai numește și constituționalism bazat pe supremația Constituției sau democrație liberală” – V. Giovanni Sartori,

substanțial și care nu mai constituie doar o simplă garanție formală”<sup>4</sup>.

În ceea ce privește conținutul dispozițiilor art. 6 para. 1 din Convenție, reper esențial în materia procesului echitabil, în doctrină<sup>5</sup> s-a subliniat că acestea relevă trei componente pe care principiul dreptului la un proces echitabil le consacră: (i) accesul la justiție; (ii) cauza să fie examinată în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil; examinarea cauzei să se facă de un tribunal independent și imparțial, stabilit prin lege; (iii) hotărârea să fie pronunțată în public. Așadar, cerința echitabilității procedurii nu poate fi satisfăcută, pe de o parte, în absența asigurării liberului acces la justiție, care, așa cum se relevă într-o recentă monografie dedicată acestei teme „nu poate fi explicat decât în panorama instituțiilor și normelor procesuale în funcție de care este evaluată respectarea respectivei garanții a justițiabilului în ordinea juridică națională”<sup>6</sup>, iar pe de altă parte, în absența respectării principiului dreptului la apărare și a principiului contradictorialității. Aceste principii fundamentale ale procesului civil presupun *eo ipso* respectarea dreptului părților litigante de a participa la judecată și de a fi înștiințate despre proces, ceea ce implică, pe de o parte, **citarea părților**, iar pe de altă parte, **comunicarea actelor de procedură**<sup>7</sup>, cele două instituții constituind astfel veritabile premise ale respectării echitabilității procedurii.

Astfel, alin. (1) al art. 14 C. pr. civ., care reglementează principiul contradictorialității, prevede fără echivoc că instanța nu poate hotărî asupra unei cereri decât după citarea sau înfățișarea părților, „dacă legea nu prevede altfel”. Într-adevăr, există materii în care legiuitorul dispune ca judecata să se facă fără citare, cum este cazul suspendării din oficiu a pricinii în cazul conflictului de competență [art. 134 coroborat cu art. 135 alin. (4) C. pr. civ.]

---

*Teoria democrației reinterpretată*, Editura Polirom, Iași, 1999, p. 290, *apud*. V. Constantin, *Legitimitatea, legalitatea și preeminența dreptului*, în „*Incertitudini și câteva efectivități*”, Editura Universul Juridic, București, 2014, pp. 123-124, unde autorul subliniază că preeminența dreptului, ca principiu politic fundamental, „menține efectiv un sistem de drepturi fundamentale”, concluzionând cu temei că legitimitatea statului de drept rămâne strâns corelată cu efectivitatea drepturilor fundamentale.

<sup>4</sup> S. Guinchard, în *Droit processuel. Droits fondamentaux du procès*, 9<sup>e</sup> édition de S. Guinchard, C. Chainais, C.S. Delicostopoulos, I.S. Delicostopoulos, M. Douchy-Oudot, F. Ferrand, X. Lagarde, V. Magnier, H. Ruiz Fabri, L. Sinopoli, J.-M. Sorel, Dalloz, Paris 2017, p. 290, *apud* I. Leș, *Câteva aprecieri asupra soluționării cauzelor civile în mod echitabil*, disponibil online la adresa: <https://www.juridice.ro/essentials/2410/cateva-aprecieri-asupra-soluționării-cauzelor-civile-in-mod-echitabil>. În sensul că dreptul la un proces echitabil nu implică „niciun drept material în profitul persoanei, ci numai garanții de ordin esențialmente procedural”, a se vedea: I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. I, Editura Servo-Sat, București, 2001, p. 41.

<sup>5</sup> V. M. Ciobanu, T.C. Briciu, C.C. Dinu, *Drept procesual civil* (Curs de bază pentru licență, seminare și examene), ediția a II-a, revăzută și adăugită de T.C. Briciu și C.C. Dinu, Editura Național, București, 2018, p. 45. În același sens, a se vedea și: A. Stoica, în I. Leș, D. Ghiță (coord.), V. Lozaneanu, C. Murzea, A. Stoica, A. Suciu, *Tratat de drept procesual civil. Volumul I. Principii și instituții generale. Judecata în fața primei instanțe*, ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2020, p. 12-13; C. Roșu, *Drept procesual civil. Partea generală*, Editura C.H. Beck, București, 2016, p. 10.

<sup>6</sup> A se vedea T Patancius, *Accesul la justiție*, Editura Universul Juridic, București, 2019, p. 17.

<sup>7</sup> În literatura de specialitate s-a subliniat caracterul esențial al acestor instituții de drept procesual: „Comunicarea este esențială, întrucât, de cele mai multe ori, de ea se leagă curgerea diferitelor termene (de exercitare a căilor legale de atac, de formulare a întâmpinării, a cereri reconvenționale, de prescripție etc.)” – G.C. Frențiu, *Citarea și comunicarea actelor de procedură în procesul civil. Comentarii, doctrină și jurisprudență*, Editura Hamangiu, București, 2021, p. 3.

sau judecarea cererii de preschimbare a termenului (art. 230 C. pr. civ.), respectiv procedura sechestrului asigurător<sup>8</sup> – art. 954 alin. (2) C. pr. civ., precum și materii în care legiuitorul rezervă judecătorului puterea de apreciere cu privire la oportunitatea citării părților<sup>9</sup> [dintre care cel mai frecvent întâlnite în practică sunt procedura ordonanței președințiale<sup>10</sup> – art. 999 alin. (2) C. pr. civ.; procedura asigurării dovezilor – art. 360 alin. (5) C. pr. civ.; procedura privitoare la cererile de valoare redusă – art. 1.030 alin. (2) C. pr. civ.], în care, ținând seama de specificul acestora, respectiv de urgența<sup>11</sup> cu care trebuie să se ia măsurile solicitate<sup>12</sup>, judecata în fața primei instanțe se realizează fără citarea părților. În calea de atac, însă, citarea părților redevine obligatorie, regula consacrată de dispozițiile alin. (1) al art. 14 C. pr. civ. fiind reinstăuită.

Citarea este operațiunea prin care o persoană este înștiințată cu privire la faptul că este chemată în fața instanței de judecată, la o anumită dată, oră, într-un anumit loc și într-o anumită calitate – toate aceste elemente regăsindu-se expres precizate în conținutul

---

<sup>8</sup> Cu temei s-a remarcat că soluționarea fără citare a cererii de sechestrul asigurător „se explică prin caracterul de surpriză al măsurii (...), căci debitorul și-ar putea lesne ascunde bunurile urmăribile, mai ales sumele de bani, dacă ar fi avertizat din timp asupra cererii de sechestrul” – Gh.-L. Zidaru, P. Pop, *Drept procesual civil. Procedura în fața primei instanțe și în căile de atac*, Editura Solomon, București, 2020, p. 93, fiind judicioasă, în acest context, propunerea autorilor ca, pentru a conserva caracterul de surpriză al acestei măsuri, „*prin Regulamentul de ordine interioară să se prevadă caracterul nepublic al înregistrării dosarelor cu acest obiect, până la data soluționării lor*”.

<sup>9</sup> În ceea ce privește ipotezele în care legiuitorul lasă la aprecierea instanței dispunerea citării, sunt enunțate în literatura de specialitate și alte ipoteze: suspendarea provizorie a executării silite [art. 719 alin. (7) C. pr. civ.]; soluționarea cererilor privind constatarea de urgență a unei stări de fapt [art. 364 alin. (3) C. pr. civ.]; soluționarea cererilor necontencioase [art. 532 alin. (2) C. pr. civ.]; administrarea probelor prin comisie rogatorie, în funcție de felul dovezii și de punctul de vedere exprimat de părți [art. 261 alin. (2) C. pr. civ.; art. 299 alin. (2) C. pr. civ.]; suspendarea judecării procesului dispusă de instanța competentă să se pronunțe asupra cererii de strămutare [art. 143 alin. (1) C. pr. civ.]; soluționarea cererii de îndreptare a hotărârii [art. 442 alin. (2) C. pr. civ.] – A. Tabacu, *Citarea și comunicarea actelor de procedură civilă*, ediția a II-a, revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2015, pp. 60-61.

<sup>10</sup> Prin excepție, în anumite materii, legea prevede *expressis verbis* că ordonanța președințială se judecă cu citarea părților, cum este cazul ordonanței președințiale ce are ca obiect eliberarea cauțiunii. Aceleași dispoziții privitoare la citare se regăsesc și în materia stabilirii pe calea ordonanței președințiale a termenului de acceptare a pactului de opțiune, instituție reglementată de dispozițiile art. 1.278 C. civ., potrivit cu care „(1) *Atunci când părțile convin ca una dintre ele să rămână legată de propria declarație de voință, iar cealaltă să o poată accepta sau refuza, acea declarație se consideră o ofertă irevocabilă și produce efectele prevăzute la art. 1.191 C. civ. (2) Dacă părțile nu au convenit un termen pentru acceptare, acesta poate fi stabilit de instanță prin ordonanță președințială, cu citarea părților (s.n.)*”.

<sup>11</sup> În doctrină se arată că, în caz de urgență deosebită, ordonanța poate fi pronunțată chiar în ziua înregistrării cererii sau în zilele următoare, această stare de fapt putând să rezulte „*din dovezile prezentate că viața sau sănătatea unui copil sunt în pericol, că un zid a început să se prăbușească ori că un drum este blocat, că este necesară oprirea sau reluarea alimentării cu apă, energie, gaz metan etc.*” – T. Dârjan, *Ordonanța președințială*, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 83.

<sup>12</sup> V.M. Ciobanu, în V.M. Ciobanu, M. Nicolae și alții, *Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat, vol. 1 – art. 1-526*, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 39; I. Leș, *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole (art. 1-1.133)*, Editura C.H. Beck, București, 2013, p. 254.

înștiințării<sup>13</sup>. Rațiunea acestor prevederi legale este lesne de deslușit: obligația pozitivă a statului de a asigura accesul efectiv la justiție presupune îndeplinirea riguroasă a condiției citării părților, aceasta fiind o premisă esențială de a se asigura posibilitatea acestora de a afla despre proces și de a se putea prezenta la dezbateri. Pe de altă parte, exercitarea dreptului la apărare nu s-ar putea realiza în condiții optime dacă partea nu ar avea cunoștință despre coordonatele temporale și spațiale ale desfășurării procesului<sup>14</sup>. Tocmai pentru a da posibilitatea părților să-și exercite plenar drepturile procesuale, alin. (1) al art. 14 C. pr. civ. statuează în mod imperativ că *instanța nu poate hotărî asupra unei cereri decât după citarea sau înfățișarea părților, dacă legea nu prevede altfel*, iar conținutul acestor prevederi este reiterat în art. 153 C. pr. civ., intitulat marginal „*Obligația de a cita părțile*”, care statuează că „*Instanța poate hotărî asupra unei cereri numai dacă părțile au fost citate ori s-au prezentat, personal sau prin reprezentant, în afară de cazurile în care legea dispune altfel*”.

Alin. (2) al art. 135 C. pr. civ. instituie pentru instanță obligația de amânare a judecării și obligația de a dispune să se facă citarea ori de câte ori se constată că partea care lipsește nu a fost citată cu respectarea cerințelor prevăzute de lege, „*sub sancțiunea nulității*”. Nesocotirea dispozițiilor legale care reglementează legala citare a părților litigante, dar și a celor care reglementează legala comunicare a actelor de procedură, atrage sancțiunea nulității relative, întrucât aceste norme protejuesc interesele private ale celui vătămat. Cu toate acestea, în mod judicios s-a remarcat în doctrină că, deși interesul concret de a invoca nelegala citare sau lipsa citării aparține celui ce trebuia citat în conformitate cu prevederile legii, acesta „*se repercutează asupra unui principiu fundamental al procedurii civile, contradictorialitatea, care trebuie protejată prin norme de ordine publică*”<sup>15</sup>. Așa fiind, prin derogare de la regimul juridic instituit de 178 alin. (2) C. pr. civ., alin. (3) al art. 160 C. pr. civ. statuează că, **în lipsa părții legal citate (s.n.)**, neregularitatea privind procedura de citare a acesteia „*poate fi invocată și de celelalte părți sau din oficiu, însă numai la termenul la care ea s-a produs*”.

Importanța acordată de legiuitor cu privire la normele care reglementează regula generală a citării părților este reliefată de reiterarea mențiunilor privind obligativitatea

<sup>13</sup> G.-C. Frențiu, *Citarea și comunicarea actelor de procedură în procesul civil. Comentarii, doctrină și jurisprudență*, (op. cit.), p. 1. În același sens, a se vedea și C. Roșu, *Drept procesual civil. Partea generală*, (op. cit.), p. 164.

<sup>14</sup> În acest sens, a se vedea: D.-A. Ghinoiu, *Prezumții legale și ficțiuni juridice pe tărâm procesual civil. Comunicarea actelor de procedură. Termene procedurale*, în A. Almășan, I. Vârsta, C.E. Zamșa (coordonatori), „*Aparența în drept – In honorem Flavius Antoniu Baias*”, vol. I, Editura Hamangiu, București, p. 532, care, referindu-se la importanța instituției citării și comunicării celorlalte acte de procedură, arată că „(...) este indiscutabilă pentru o bună administrare a justiției (civile), fiind menită să asigure premisa încunoștințării efective, concrete, a participanților la actul de înfăptuire a justiției civile despre existența și progresia procesului, obligațiile procesuale impuse de lege sau fixate de instanță și actele îndeplinite în cursul procedurii”.

<sup>15</sup> A. Tabacu, *Drept procesual civil. Legislație internă și internațională. Doctrină și jurisprudență*, Editura Universul Juridic, București, 2019, p. 193, unde autoarea arată că „*practic, celelalte părți ajută instanța, în activitatea de verificare a procedurii, justificat de interesul acestora de a primi o hotărâre legală*”.



citării prin dispozițiile legale speciale incidente în unele materii, care prevăd expres judecarea unor cereri numai după citarea părților, „*dublându-se astfel regula generală a citării instituită de art. 153 alin. (1) C. pr. civ.*”<sup>16</sup>, precum și de obligația instituită pe seama judecătorului<sup>17</sup>, dar și a grefierului, de a verifica efectuarea în mod legal a procedurilor de citare și de comunicare a actelor procesuale.

Ținând seama de consecințele pe care le antrenează lipsa citării, care poate duce chiar la sacrificarea dreptului constituțional la apărare al părții, considerăm că excepțiile de la imperativul citării – adică judecata fără citare – nu pot fi aplicate de instanță decât acolo unde legea prevede expres această posibilitate, și chiar și în acele situații, numai după o îndelungată chibzuință a instanței asupra consecințelor pe care o astfel de măsură le determină, ținând seama și de principiul proporționalității, adică punând în balanță „câștigul” procesual din perspectiva imperativului urgenței, respectiv al eficienței măsurilor ce se cer a fi luate de către reclamant, și încălcarea dreptului constituțional la apărare al părâtului.

Așadar, o primă cerință esențială în vederea asigurării contradictorialității este ca părțile să fie citate legal<sup>18</sup>, adică să fie înștiințate, potrivit legii, că există un litigiu care le privește, recunoscându-li-se astfel posibilitatea de a se prezenta la data stabilită de instanță pentru a-și susține cererile și apărările<sup>19</sup>. Așa cum s-a remarcat, „*doar în măsura în care*

---

<sup>16</sup> G.-C. Frențiu, *Citarea și comunicarea actelor de procedură în procesul civil. Comentarii, doctrină și jurisprudență*, 2021, (op. cit.), p. 7-11, cu exemplele acolo enumerate, din care menționăm: cercetarea la fața locului „*se face cu citarea părților (...)*” [art. 346 C. pr. civ.]; cererea de sechestrul judiciar se judecă de urgență, „*cu citarea părților (...)*” [art. 975 alin. (1) C. pr. civ.]; judecata în complet de divergență se judecă „*cu citarea părților (...)*” [art. 399 alin. (1) teza I C. pr. civ.]; instanța se pronunță asupra cererii de restituire a cauțiunii „*cu citarea părților (...)*” [art. 1.064 alin. (3) C. pr. civ.] etc.

<sup>17</sup> Potrivit art. 241 alin. (3) C. pr. civ., „*Judecătorii vor dispune verificarea efectuării procedurilor de citare și comunicare dispuse pentru fiecare termen. Când este cazul, instanța va ordona luarea măsurilor de refacere a acestor proceduri. În afară de aceste măsuri, instanța va putea dispune ca încunoștințarea părților să se facă și telefonic, telegrafic, prin fax, poștă electronică sau prin orice alt mijloc de comunicare ce asigură, după caz, transmiterea textului actului supus comunicării ori înștiințarea pentru prezentarea la termen, precum și confirmarea primirii actului, respectiv a înștiințării, dacă părțile au indicat instanței datele corespunzătoare în acest scop. Dacă încunoștințarea s-a făcut telefonic, grefierul va întocmi un referat în care va arăta modalitatea de încunoștințare și obiectul acesteia*”. De asemenea, prevederile alin. (2) al art. 219 C. pr. civ., consacra îndatorirea judecătorului de a verifica, în cazul în care părțile nu răspund la apel, dacă procedura de citare este îndeplinită.

<sup>18</sup> Cu privire la momentul la care trebuie verificată îndeplinirea exigențelor legalei citări, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că, întrucât, „*(...) la termenul de judecată procesul verbal prevăzut de art. 164 C. pr. civ. de îndeplinire a procedurii de citare a părții pârâte nu s-a regăsit la dosar, ci a fost atașat ulterior acestui termen, partea nefiind prezentă nici personal, nici prin reprezentant convențional, sunt întrunite premisele aplicării art. 153 alin. (2) din Codul de procedură civilă, fiind incidentă sancțiunea nulității hotărârii. În atare situație, neregularitatea constă în soluționarea cauzei fără a exista la dosar dovada de îndeplinire a procedurii de citare, iar atașarea acesteia după momentul pronunțării hotărârii, nu poate asigura îndeplinirea retroactivă a acestei condiții*” – ÎCCJ, S. I civ., *Decizia 349/11 februarie 2020*, în *Săptămâna Juridică* nr. 25 /2021, pp. 8-9.

<sup>19</sup> În acest sens, în practica instanței supreme s-a statuat că, de vreme ce procedura de citare a fost legal îndeplinită, iar prin cererea de chemare în judecată s-a solicitat judecarea și în lipsă, „*(...) în mod procedural instanța s-a pronunțat asupra cererii de administrare a probelor solicitate de părți. În această situație,*

*părțile cunosc data și locul judecății ele sunt puse într-o poziție de egalitate: își pot pregăti apărarea, pentru ca apoi să prezinte în contradictoriu și într-o ședință publică toate împrejurările de fapt și de drept de care depinde soluționarea cauzei*<sup>20</sup>. Totuși, chiar dacă partea nu este legal citată, însă se prezintă în instanță, aflând despre existența și data la care se judecă litigiului pe altă cale – de exemplu, de pe portalul (site-ul) instanțelor judecătorești, atunci neregularitatea privind citarea este acoperită, dar partea poate cere amânarea procesului în vederea pregătirii apărării [art. 160 alin. (1) C. pr. civ.].

Este de reținut că, pentru a se considera că principiul contradictorialității a fost respectat, se impune doar îndeplinirea condiției ca părțile să fie legal citate<sup>21</sup>, și nu aceea ca

---

*respectarea principiului contradictorialității nu era condiționată de prezența părților, ci de legala îndeplinire a procedurii de citare. Cu alte cuvinte, dacă părțile legal citate au ales să nu se prezinte la termenul de judecată la care a fost prorogată încuviințarea probelor, instanța a procedat în mod legal la examinarea cererii în lipsa acestora*, – a se vedea: Decizia nr. 2635 din 20 noiembrie 2015, ÎCCI, S. I civ., disponibilă online la adresa: <http://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=128550>

<sup>20</sup> I. Leș, *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole (art. 1-1.133)*, Editura C.H. Beck, București, 2013, p. 253.

<sup>21</sup> Totuși, pentru asigurarea contradictorialității, instanțele ar trebui să se asigure că **posibilitatea de a lua la cunoștință despre existența procesului a fost efectivă**, aspect statuat de Curtea de la Strasbourg în Cauza *Raisa Shipping vs. Romania*, pronunțată în 8 ianuarie 2013 (disponibilă online la adresa: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-115848%22%7D%7D>), prin care s-a reținut că „(...) deși legislația națională în vigoare la momentul respectiv prevedea comunicarea citației prin afișare [art. 92 alin. (4) C. pr. civ. de la 1865], instanțele românești au aplicat legislația într-un mod prea formalist. Instanțele nu au dat dovadă de diligență în ceea ce privește asigurarea informării, reclamanților cu privire la data termenelor de judecată, și, prin urmare, nu au asigurat obligația de a asigura participarea efectivă la proces” – para. 32-35. În esență, Curtea a statuat că, citarea numai prin afișare a reclamanților nu a fost eficace, întrucât nu le-a asigurat acestora posibilitatea de a lua cunoștință despre termenele ședințelor de judecată, ceea ce i-a împiedicat să participe la judecată, instanțelor naționale reproșându-li-se că, în pofida lipsei reclamanților de la proces, acestea nu au făcut demersurile necesare să se asigure că reclamanții au fost informați cu privire la termenele de judecată, „în special prin dispunerea amânării ședințelor de judecată și repetarea procedurii de comunicare a citației”. Pentru un punct de vedere pertinent cu privire la incertitudinea care planează cu privire la posibilitatea efectivă a destinatarului actului procedural de a lua la cunoștință de actul respectiv, față de faptul că instanța nu are obligația de a investiga din oficiu adresa actuală a pârâtului, a se vedea: G. Toader, *Garanții insuficiente ale Codului de procedură civilă – Procedura de citare*, disponibil online la adresa: <https://www.juridice.ro/749393/garanții-insuficiente-ale-codului-de-procedura-civila-procedura-de-citare.html>, unde autorul surprinde în mod tranșant realitatea, arătând că: „În concret, agentul procedural care se deplasează la domiciliul destinatarului, sună la interfon, sună la poartă, bate la ușă și nu răspunde nimeni, moment în care poate considera fie că destinatarul nu este acasă, fie că acesta s-a mutat. Desigur, prezumția logică este aceea că destinatarul nu este acasă, sens în care actele sunt lăsate în cutia poștală, fără a se face demersuri suplimentare pentru a afla dacă în realitate destinatarul încă locuiește la adresa indicată. Cercetări suplimentare nu sunt impuse de dispozițiile Codului de procedură civilă, astfel, eventuale demersuri pentru a afla dacă destinatarul încă locuiește la adresa menționată în actul de procedură ce urmează a fi comunicat, rămân exclusiv la latitudinea agentului procedural”, context în care autorul ajunge în mod întemeiat la concluzia că, la acest moment legislația procesual civilă nu prezintă suficiente garanții pentru a asigura citarea legală a părților într-un proces civil, „urmărind mai degrabă **o acoperire a procedurii de citare**, ci nu îndeplinirea scopului acesteia, respectiv asigurarea dreptului părții citate de a participa în mod efectiv la judecată”.

ele să fie efectiv prezente<sup>22</sup>, prezentarea lor în fața instanței fiind, în principiu, un drept, iar nu o obligație procesuală a acestora<sup>23</sup>. În alți termeni, „*pentru ca principiul contradictorialității să fie respectat, nu este necesar ca partea să-și fi exprimat efectiv opinia, ci este suficient să i se fi oferit această posibilitate*”<sup>24</sup>.

În cazul în care părțile nu răspund la apel, instanța are îndatorirea să verifice dacă procedura de citare a fost îndeplinită, urmând să procedeze în conformitate cu prevederile legale în această materie, adică să dispună – după caz – fie amânarea procesului, fie suspendarea acestuia, fie judecarea pricinii. Totuși, în contextul absenței părților legal citate, instanța are posibilitatea să dispună măsuri în dosar în sensul continuării judecății doar în ipoteza în care cel puțin una dintre părți a solicitat judecarea în lipsă, principiul contradictorialității considerându-se a fi respectat câtă vreme părțile au fost legal citate. Dacă niciuna dintre părți nu se prezintă, și niciuna dintre acestea nu a cerut judecata în lipsă, judecătorul va suspenda judecata [potrivit dispozițiilor art. 223 C. pr. civ., coroborate cu dispozițiile art. 411 alin. (1) pct. 2 C. pr. civ.]. În cazul în care o parte se prezintă, iar cealaltă este absentă, principiul contradictorialității este respectat, câtă vreme partea care nu este prezentă a fost legal citată, instanța punând în discuția părții prezente cererile, excepțiile și împrejurările de fapt invocate de toate părțile litigante, precum și temeiurile de drept incidente în cauză. În doctrină s-a arătat faptul că, în cazul în care un proces se soluționează fără citarea părților, potrivit prevederilor legale, iar în sala de judecată se prezintă, totuși, una dintre părțile litigante, instanța nu îi va da acesteia cuvântul, tocmai „*pentru a respecta principiul contradictorialității, precum și dreptul la apărare al părților adverse și egalitatea acestora în procesul civil*”<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> În acest sens, art. 223 C. pr. civ. prevede că „*Lipsa părții legal citate nu poate împiedica judecarea cauzei, dacă legea nu prevede altfel*”.

<sup>23</sup> Deci regula în procesul civil este aceea că părțile nu sunt obligate să se prezinte la termenul stabilit în fața instanței, nici personal și nici prin reprezentant. Prin excepție, în cazul procesului de divorț, art. 921 C. pr. civ. prevede că „*În fața instanțelor de fond, părțile se vor înfățișa în persoană, afară numai dacă unul dintre soți execută o pedeapsă privativă de libertate, este împiedicat de o boală gravă, este pus sub interdicție judecătorească, are reședința în străinătate sau se află într-o asemenea situație, care îl împiedică să se prezinte personal; în astfel de cazuri, cel în cauză se va putea înfățișa prin avocat, mandatar sau, după caz, prin tutore sau curator*”.

<sup>24</sup> D.-N. Theohari, în G. Boroș (coord.), *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, vol. I, (Art. 1-455), ediția a doua, revizuită și adăugită, Editura Hamangiu, București, 2016, – Comentariu la art. 14 C. pr. civ., p. 49; în același sens, G. Boroș, M. Stancu, *Drept procesual civil*, ediția a V-a, Editura Hamangiu, București, 2020, p. 337.

<sup>25</sup> D.-N. Theohari, în G. Boroș (coord.), *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, Vol. I, (Art. 1-455), (op. cit.), – Comentariu la art. 14 C. pr. civ., p. 49, unde autoarea atrage atenția asupra faptului că sintagma „*fără citare*” nu echivalează semantic cu sintagma „*fără dezbateri*” sau „*fără prezența părților*”, arătând că, „*în măsura în care toate părțile se înfățișează în sala de judecată la termen, într-un proces care se judecă, potrivit legii, fără citare, instanța este obligată să le acorde cuvântul asupra diverselor chestiuni ce presupun contradictorialitate, obligație care nu există în privința pricinilor care se soluționează fără dezbateri sau fără prezența părților*”.

## II. Reguli de determinare a locului citării: „în drept” și... „în fapt”

Potrivit dispozițiilor art. 173 C. pr. civ., în procesul civil se citează: părțile, terții intervenienți, martorii, experții, traducătorii, interpreții și, dacă este cazul, alți participanți la procesul civil.

Regulile de determinare a locului citării sunt prevăzute de art. 155 C. pr. civ., astfel:

1. statul, prin Ministerul Finanțelor Publice sau alte organe anume desemnate în acest scop de lege, la sediul acestora;

2. unitățile administrativ-teritoriale și celelalte persoane juridice de drept public, prin cei însărcinați să le reprezinte în justiție, la sediul acestora;

3. persoanele juridice de drept privat, prin reprezentanții lor, la sediul principal sau, atunci când este cazul, la sediul dezmembrământului lor;

4. asociațiile, societățile și alte entități fără personalitate juridică constituite potrivit legii, prin reprezentantul desemnat, la sediul sau domiciliul acestuia;

5. cei supuși procedurii insolvenței, precum și creditorii acestora, la domiciliul sau, după caz, la sediul acestora; după deschiderea procedurii, citarea va fi efectuată potrivit legii speciale;

6. persoanele fizice, la domiciliul lor; în cazul în care nu locuiesc la domiciliu, citarea se va face la reședința cunoscută ori la locul ales de ele; în lipsa acestora, citarea poate fi făcută la locul cunoscut unde își desfășoară permanent activitatea curentă;

7. incapabilii sau cei cu capacitate de exercițiu restrânsă, prin reprezentanții sau ocrotitorii lor legali, la domiciliul ori sediul acestora, după caz; în caz de numire a unui curator special, potrivit art. 58, citarea se va face prin acest curator, la sediul său profesional;

8. bolnavii internați în unități sanitare, la administrația acestora;

9. militarii încazarmați, la unitatea din care fac parte, prin comandamentul acesteia;

10. cei care fac parte din echipajul unei nave maritime sau fluviale, alta decât militară, dacă nu au domiciliul cunoscut, la căpitănia portului unde este înregistrată nava;

11. deținuții, la administrația locului de deținere;

12. personalul misiunilor diplomatice, al oficiilor consulare și cetățenii români trimiși să lucreze în cadrul personalului organizațiilor internaționale, precum și membrii de familie care locuiesc cu ei, cât timp se află în străinătate, prin Ministerul Afacerilor Externe; alți cetățeni români, aflați în străinătate în interes de serviciu, inclusiv membrii familiilor care îi însoțesc, prin organele centrale care i-au trimis sau în subordinea cărora se află unitatea care i-a trimis în străinătate;

13. persoanele care se află în străinătate, altele decât cele prevăzute la pct. 12, dacă au domiciliul sau reședința cunoscută, printr-o citație scrisă trimisă cu scrisoare recomandată cu conținut declarat și confirmare de primire, recipisa de predare a scrisorii la poșta română, în cuprinsul căreia vor fi menționate actele ce se expediază, ținând loc de dovadă a îndeplinirii procedurii, dacă prin tratate sau convenții internaționale la care este parte România ori prin acte normative speciale nu se prevede altfel. Dacă domiciliul sau reședința celor aflați în străinătate nu este cunoscut/cunoscută, citarea se face potrivit art. 167 C. pr.

civ. (citarea prin publicitate). În toate cazurile, dacă cei aflați în străinătate au mandatar cunoscut în țară, va fi citat numai acesta din urmă;

14. cei cu domiciliul sau reședința necunoscută, potrivit art. 167;

15. moștenitorii, până la intervenirea lor în proces, printr-un curator special numit de instanță, la domiciliul acestuia.

**În prezenta lucrare ne-am propus să analizăm modalitatea în care se realizează citarea și comunicarea actelor de procedura de citare a pârâtului persoană fizică, prin raportare la ipotezele care se circumscriu prevederilor art. 155 pct. 6 C. pr. civ., potrivit căruia persoanele fizice se vor cita „la domiciliul lor; în cazul în care nu locuiesc la domiciliu, citarea se va face la reședința cunoscută ori la locul ales de ele; în lipsa acestora, citarea poate fi făcută la locul cunoscut unde își desfășoară permanent activitatea curentă”.** Interesul de a cerceta modalitatea în care se aplică în practica judiciară aceste prevederi a fost generat de constatarea existenței unei orientări jurisprudențiale relativ constante a instanțelor, inclusiv a Înaltei Curți de Casație și Justiție<sup>26</sup>, care se abate de la litera dispozițiilor art. 155 pct. 6 C. pr. civ., statuând în sensul că „noțiunea de domiciliu se raportează la locuința unde se găsește **în fapt** acea persoană, **și nu corespunde elementelor ce interesează evidența populației, prin raportare la mențiunile din cartea de identitate, care au numai un caracter de evidență a persoanei respective, potrivit art. 91 C. civ., aceasta, întrucât scopul dispozițiilor art. 87 C. civ. este acela ca părțile aflate în litigiu să poată fi înștiințate de existența procesului, pentru a da eficiență principiilor dreptului la apărare și dreptului la un proces echitabil**”<sup>27</sup>.

Așa cum vom arăta în cele ce urmează, chiar dacă această orientare jurisprudențială este justificată declarativ de un deziderat generos (respectarea dreptului la un proces echitabil), totuși interpretarea dispozițiilor art. 91 Cod civil în pofida caracterului clar și neechivoc al acestora ar trebui privită cu rezervă, deoarece oferă justițiabilului care alege să eludeze dispozițiile imperative ale legii în materia evidenței populației, posibilitatea de a se prevala de propria sa culpă pentru a clama protecția unui drept, ajungându-se astfel la încălcarea principiul *nemo auditur propriam suam turpitudinem allegans*. Considerăm că

<sup>26</sup> A se vedea: *Decizia civilă nr. 51 din 11.01.2011, pronunțată de Secția civilă și de proprietate intelectuală a Înaltei Curți de Casație și Justiție*, având ca obiect soluționare conflict de competență, prin care s-a statuat că, la stabilirea competenței teritoriale legiuitorul a avut în vedere locul unde reclamantul locuiește efectiv, textul legii făcând referire atât la domiciliu cât și la reședință, sens în care instanța supremă a statuat că „*prin „domiciliul”, în sens procesual, se înțelege acela pe care o persoană și l-a stabilit în fapt, în localitatea în care trăiește, deoarece scopul dispozițiilor legale referitoare la domiciliu este ca părțile aflate în litigiu să poată fi înștiințate de existența procesului, pentru a da eficiență dreptului la apărare*”. Prin aceeași hotărâre s-a reținut că, din perspectiva competenței, se ia în considerare domiciliul inițial, pe care reclamantul îl are la momentul sesizării instanței, fiind nerelevant că pe parcursul procesului partea și-ar schimba domiciliul.

<sup>27</sup> *Decizia civilă nr. 2039 din 07.10.2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, pronunțată în dosarul 655/225/2021, citată de autorii R. Bazavan, D. Bazavan, în articolul ICCJ. Competența instanței de executare silită. Executarea silită ține cont de domiciliul din actul de identitate al debitorului sau de domiciliul în fapt al debitorului?*, disponibil online la adresa: <https://www.juridice.ro/786525/iccj-competenta-instantei-de-executare-silita-executarea-silita-tine-cont-de-domiciliul-din-actul-de-identitate-al-debitorului-sau-de-domiciliul-in-fapt-al-debitorului.html>, accesată la data de 07.06.2022.

drepturile procesuale trebuie exercitate în limitele legii, iar citarea și comunicarea actelor de procedură nu pot face abstracție de dispozițiile care reglementează locul citării, respectiv comunicării, și, implicit, nici de conținutul legal al noțiunilor de „domiciliu”, respectiv „reședință”. Atât domiciliul, cât și reședința sunt elemente de identificare a persoanei fizice, iar evidența persoanelor fizice inclusiv din perspectiva localizării spațiale este o chestiune de interes general<sup>28</sup>, care trebuie privită în contextul imperativului respectării ordinii de drept și a securității circuitului civil<sup>29</sup>. Așa fiind, chiar dacă mențiunile din cartea de identitate referitoare la domiciliul sau reședința unei persoane nu au caracter constitutiv în ceea ce privește determinarea acestora, această împrejurare nu dă posibilitatea unei persoane să ignore prevederile legale<sup>30</sup> care au un caracter imperativ. Astfel, tocmai pentru a preveni clandestinitatea, Ordonanța de urgență nr. 97/2005 conține prevederi care instituie **obligații exprese**, atât în seama celui care își stabilește reședința la o anume adresă, cât și în seama persoanelor care găzduiesc o altă persoană o perioadă mai mare de 30 zile, după cum urmează: art. 36 statuează că „*Persoana care găzduiește o altă persoană, în mod neîntrerupt, pe o perioadă mai mare de 30 de zile, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 32 alin. (2) lit. a), are obligația (s.n.) de a anunța poliția sau serviciul public comunitar de evidență a persoanelor de la locul unde este situat imobilul*”; potrivit art. 39 din același act normativ, „(1) *Persoanele care își schimbă domiciliul sau își stabilesc reședința sunt obligate (s.n.) să ceară înscrierea în cartea de imobil la noua locuință în termen de 15 zile de la mutare. (2) Persoanele care locuiesc în imobil sunt obligate (s.n.) să prezinte actul de identitate responsabilului cărții de imobil, la solicitarea acestuia, pentru actualizarea cărții de imobil*”. Caracterul imperativ al prevederilor Ordonanței de urgență nr. 97/2005 reiese chiar din dispozițiile art. 42 ale acestui act normativ, potrivit cu care „*încălcarea dispozițiilor prevăzute în prezenta ordonanță de urgență atrage, după caz, răspunderea civilă, materială, disciplinară, contravențională sau penală a persoanelor vinovate*”.

<sup>28</sup> Cu privire la acest aspect s-a exprimat opinia potrivit căreia „(...)alături de nume, starea civilă și codul numeric personal, **domiciliul individualizează în spațiu o persoană fizică (s.n.)**, o localizează precis, pentru că există un interes al persoanei fizice dar și al statului cu privire la individualizarea în spațiu, la nivelul unui imobil cu destinația de locuință. Alături de numele de familie și de prenume, care contribuie la individualizarea persoanei fizice în societate și în familie, **domiciliul servește la identificarea în spațiu a acesteia (s.n.)**, adică într-un loc precis determinat unde se presupune a fi permanent prezentă. Identificarea persoanei fizice într-un loc, anume determinat, prezintă interes în nașterea, modificarea, transmiterea sau stingerea de raporturi juridice, precum și în executarea drepturilor și obligațiilor ce alcătuiesc conținutul acestor raporturi.(...)” – A.R. Tănase, *Casa de vacanță, imobil în care cetățenii români au dreptul doar la stabilirea reședinței, sau și a domiciliului*, disponibil online la adresa: <http://www.juridice.ro/428009/casa-de-vacanta-imobil-in-care-cetatenii-romani-au-doar-dreptul-la-stabilirea-resedintei-ori-si-a-domiciliului.html>, accesată la data de 9 iunie 2022.

<sup>29</sup> În acest sens, cu temei s-a subliniat în doctrină că „*domiciliul are ca scop să lege un individ (din punct de vedere juridic) de un anumit punct din spațiu, din teritoriu. În viața sa juridică, orice individ trebuie găsit într-un anumit loc; domiciliul este cel care operează localizarea juridică a fiecărui individ. Or, dacă domiciliul nu ar avea stabilitate, funcția sa ar deveni iluzorie*” – O. Ungureanu, C. Jugastru, *Drept civil. Persoanele*, Editura Rosetti, București, 2003, p. 135.

<sup>30</sup> În acest sens, art. 1 din Ordonanța de urgență nr. 97/2005, statuează că „*prezenta ordonanță de urgență constituie cadrul care reglementează evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, prin care se asigură realizarea raporturilor juridice dintre persoanele fizice, juridice și instituțiile statului de drept*”.

Revenind la dispozițiile art. 155 pct. 6 C. pr. civ., este de observat că, relativ la persoanele fizice, legiuitorul instituie trei locuri de citare:

(i) **la domiciliul lor;**

(ii) dacă nu locuiesc la domiciliu, **la reședința cunoscută ori „la locul ales de ele”<sup>31</sup>;**

**(iii) în lipsa reședinței, respectiv a „locului ales de ele”, „la locul cunoscut unde își desfășoară permanent activitatea curentă”.**

În mod judicios s-a remarcat faptul că „cele trei locuri de citare a persoanei fizice (domiciliu, reședință, / loc ales și loc de muncă) sunt prevăzute de Cod în mod subsidiar, **ordinea de citare fiind imperativă**. Astfel, numai în măsura în care partea nu locuiește la domiciliu, aceasta va fi citată la reședință, sau la locul ales, și numai în lipsa acestora din urmă, la locul de muncă<sup>32</sup>”.

Din perspectiva dreptului substanțial, domiciliul este un atribut de identificare a persoanei fizice, constând în localizarea în spațiu a acesteia, fiind definit ca „**acel drept al persoanei fizice de a se individualiza în spațiu prin locuința sa statornică**”<sup>33</sup>. În literatura de specialitate se subliniază că domiciliul poate fi privit atât ca drept subiectiv nepatrimonial al persoanei<sup>34</sup>, „cât și ca o stare de fapt, în înțelesul că este locul pe care persoana l-a ales pentru a-și exercita drepturile și obligațiile civile, în care se prezumă că ea viețuiește în mod obișnuit și unde poate fi găsită atunci când este căutată”<sup>35</sup>, făcându-se distincție între mai multe tipuri de domiciliu<sup>36</sup>: domiciliu legal; domiciliu voluntar (sau „de drept comun”); domiciliu legal; domiciliu ales sau convențional; domiciliu profesional.

Domiciliul voluntar este cel pe care persoana fizică ce are deplină capacitate de exercițiu și-l stabilește, iar actul normativ cadru care reglementează domiciliul, ca atribut de identificare a persoanei fizice, în reprezintă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005

---

<sup>31</sup> În doctrină se arată că prin sintagma „loc ales de ele” nu se înțelege domiciliul procesual ales în sensul dispozițiilor art. 158 alin. (1) NCPC, „ci locul unde partea a ales să locuiască efectiv, fără ca acesta să întrunească condițiile de domiciliu sau reședință, căci o interpretare contrară ar conduce la concluzia de neacceptat ca partea să fie citată la domiciliul procesual ales numai în ipoteză în care nu locuiește la domiciliul său” – D.-N. Theohari, în G. Boroș (coord.), *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, vol. I, (Art. 1-455), (op. cit.), – Comentariu la art. 155 C. pr. civ., p. 443.

<sup>32</sup> *Ibidem*. În același sens, autoarea M. Tăbârcă subliniază că „Instanța nu are drept de opțiune între domiciliul real și reședința cunoscută a părții, ci persoana fizică va putea fi citată la reședință numai dacă nu locuiește la domiciliu.” – M. Tăbârcă, *Procedura civilă în fișe de revizuire*, ediția a II-a, Editura Solomon, București, 2019, p. 330.

<sup>33</sup> G. Beleiu, *Drept civil. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil*, ediția a VII-a, revăzută și adăugită, de M. Nicolae și P. Trușcă, Editura Universul Juridic, București, 2001, p. 368.

<sup>34</sup> În acest sens, potrivit art. 71 alin. (2) C. civ. dreptul la domiciliu și la reședință este și o componentă a unui drept al personalității, respectiv a dreptului la viață privată. – E. Chelaru, în *Comentariu al art. 87 Cod civil, în Colectiv de autori*, – Fl.A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coord.), *Noul Cod civil. Comentariu pe articole (art. 1-2.664)*, Editura C.H. Beck, București, 2012, p. 98.

<sup>35</sup> I. Reghini, Ș. Diaconescu, în I. Reghini, Ș. Diaconescu, P. Vasilescu, *Introducere în dreptul civil*, Editura Hamangiu, București, 2013, p. 283.

<sup>36</sup> A se vedea C. Jugastru, *Clasic și modern în domeniul vieții private*, în AULBS, nr. 1-2/2003, pp. 62-63.

privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români<sup>37</sup>. Libertatea stabilirii domiciliului este însă consacrată inclusiv prin art. 25 alin. (2) din Constituția României: „*Fiecărui cetățean îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară*”, dar și prin dispozițiile art. 86 alin. (1) C. civ., care statuează că „*Cetățenii români au dreptul să-și stabilească ori să schimbe, în mod liber, domiciliul sau reședința, în țară sau străinătate, cu excepția cazurilor anume prevăzute de lege*”.

Din perspectiva persoanei fizice care se prevalează de dreptul de a-și stabili domiciliul în mod liber, ceea ce este esențial în stabilirea domiciliului este **intenția declarată** a acesteia de a locui în principal în respectiva locuință<sup>38</sup>. Din perspectiva terților, însă, esențial este să le fie adusă la cunoștință această „intenție declarată” prin mijloacele prevăzute de lege, respectiv această manifestare de voință să respecte formalitățile prevăzute de lege, concretizându-se prin inserarea mențiunilor cu privire la declararea domiciliului în cartea de identitate, deoarece, potrivit art. 91 alin. (2) C. civ., „*În lipsa acestor mențiuni, ori atunci când acestea nu corespund realității, stabilirea sau schimbarea domiciliului ori a reședinței, nu va putea fi opusă altor persoane*”, exceptând ipotezele în care stabilirea sau schimbarea domiciliului sau reședinței „*a fost cunoscută prin alte mijloace de cel căruia i se opune*”, potrivit art. 91 alin. (3) C. civ.

În ceea ce privește noțiunea de „reședință”, potrivit art. 30 din Ordonanța de urgență nr. 97/2005, „*Reședința este acolo unde persoana fizică declară că are locuința secundară, alta decât cea de domiciliu*”, iar potrivit art. 31 alin. (1) din același act normativ, „*Mențiunea privind stabilirea reședinței se înscrie la cererea persoanei fizice care locuiește mai mult de 15 zile la adresa la care are locuința secundară.*”, cu precizarea adusă de alin. (2) al aceluiași articol, potrivit căreia „*mențiunea privind stabilirea reședinței se acordă pentru perioada solicitată, care nu poate fi mai mare de un an*”<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români a fost republicată în Monitorul Oficial nr. 719 din 12 octombrie 2011.

<sup>38</sup> În acest sens, art. 87 C. civ. prevede că „*Domiciliul persoanei fizice, în vederea exercitării drepturilor și libertăților sale civile, este acolo unde aceasta declară că își are locuința principală*”, iar art. 27 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr. 97/2005 prevede că „*Domiciliul persoanei fizice este acolo unde aceasta declară că are locuința principală*”. Potrivit art. 89 alin. (3) C. civ., dovada intenției se realizează prin intermediul declarației persoanei în cauză, date în fața organelor administrative competente să opereze stabilirea, respectiv schimbarea domiciliului, iar în absența acestei declarații, dovada adresei de domiciliu se va face în conformitate cu prevederile art. 28 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005. Relativ la acest aspect, în literatura de specialitate s-a arătat că dovada „*adresei de domiciliu*” se va face prin înscrisurile enunțate de art. 28 alin. (1) doar în fața autorității care, potrivit art. 14 din Ordonanța de urgență nr. 97/2005, eliberează actul de identitate, urmând ca, ulterior, „*potrivit art. 13 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005, cu actul de identitate, deținătorul său face față de terți și față de autorități dovada identității, a cetățeniei române, a adresei de domiciliu și, după caz, a adresei de reședință*” – I. Reghini, Ș. Diaconescu, în I. Reghini, Ș. Diaconescu, P. Vasilescu, în *Introducere în dreptul civil*, (op. cit.), p. 285.

<sup>39</sup> Potrivit alin. (2) al art. 31 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005, după expirarea acestui termen, „*persoana poate solicita înscrierea unei noi mențiuni privind stabilirea reședinței*”.



Reședința nu este obligatorie, ci facultativă, având caracter secundar<sup>40</sup> și temporar. Similar domiciliului, potrivit alin. (2) al art. 86 C. civ., reședința are caracter de unicatitate, potrivit căruia *„Dacă prin lege nu se prevede altfel, o persoană fizică nu poate să aibă în același timp decât un singur domiciliu și o singură reședință, chiar și atunci când deține mai multe locuințe”*. Cât privește raportul existent între domiciliul și reședința unei persoane, art. 90 C. civ. instituie o „prezumție de domiciliu”, statuând că *„(1) Reședința va fi considerată domiciliu când acesta nu este cunoscut”*, în timp ce alin. (2) instituie o altă prezumție, pentru ipoteza în care persoana nu are nici domiciliu, nici reședință cunoscute, caz în care *„persoana fizică este considerată că domiciliază la locul ultimului domiciliu, iar dacă acesta nu se cunoaște, la locul unde acea persoană se găsește”*. În literatura de specialitate s-a arătat că ambele prezumții sunt simple<sup>41</sup>.

### III. Interpretarea „largă și flexibilă” a noțiunii de domiciliu trebuie făcută cu precauție: perspectiva reclamantului versus perspectiva pârâtului

În literatura de specialitate se susține că în procedura civilă noțiunea de „domiciliu” are o semnificație mai largă și mai flexibilă decât cea dată de legislația din materia evidenței persoanelor, respectiv în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, pornindu-se de la premisa potrivit căreia mențiunile din cartea de identitate referitoare la domiciliu nu au caracter constitutiv în ceea ce privește determinarea acestuia, ci doar unul administrativ, de evidență a persoanei, și, în consecință, nerespectarea formalităților de ordin administrativ nu poate repercuta asupra accesului la justiție. Astfel, în ceea ce privește locul citării persoanei fizice, în doctrină s-a arătat că va fi avută în vedere **adresa la care pârâtul locuiește efectiv**, chiar dacă, potrivit legii speciale, acesta nu are domiciliul la acea adresă<sup>42</sup>. Este adevărat însă, că, se admite că această interpretare va trebui totuși raportată la dispozițiile art. 87 C. civ., care prevede că *„domiciliul persoanei fizice, în vederea exercitării drepturilor și libertăților sale civile, este acolo unde aceasta declară că își are locuința principală”*<sup>43</sup>, respectiv la ale

<sup>40</sup> În acest sens, art. 88 C. civ. prevede că *„Reședința persoanei fizice este în locul unde își are locuința secundară”*.

<sup>41</sup> E. Chelaru, în Comentariu al art. 90 C. civ., în Colectiv de autori, – Fl.A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coord.), *Noul Cod civil. Comentariu pe articole (art. 1-2.664)*, Editura C.H. Beck, București, 2012, p. 101.

<sup>42</sup> Gh.-L. Zidaru, *Competența instanțelor judecătorești în dreptul procesual civil român și german*, Editura Universul Juridic, București, 2015, p. 436. În același sens, C. Jugastru, *„Legea reședinței obișnuite” – o „aparență” cu sens unic în regimul patrimonial al cuplurilor internaționale?*, în *„Aparența în drept – In honorem Flavius Antoniu Baias”*, vol. I, (op. cit.), p. 98, unde autoarea subliniază că *„Această interpretare extensivă (...) atribuie domiciliului înțelesul de locuință statornică sau de adresă unde persoana locuiește efectiv (chiar dacă, în raport cu prevederile speciale cu privire la stabilirea domiciliului, ea nu poate fi socotită că are acel domiciliu). Accentul cade, preponderent, pe locuirea efectivă într-un anumit loc, și nu pe declararea intenției de a locui în acel loc. Ceea ce denotă necesitatea de a înțelege într-un mod mai suplu noțiunea de domiciliu al persoanei fizice”*.

<sup>43</sup> Art. 27 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005.

art. 89 alin. (2) C. civ., care dispune că „*stabilirea sau schimbarea domiciliului nu operează decât atunci când cel care ocupă sau se mută într-un anumit loc a făcut-o cu intenția de a avea acolo locuința principală*”, alin. (3) statuând că „*dovada intenției rezultă din declarațiile persoanei făcute la organele administrative competente să opereze stabilirea sau schimbarea domiciliului, iar în lipsa acestor declarații, din orice alte împrejurări de fapt*”. Prin interpretarea coroborată a dispozițiilor legale evocate, s-a ajuns la concluzia că, pentru a determina domiciliul persoanei este necesar a se avea în vedere atât elementul intențional, adică voința de a-și stabili într-un anumit loc locuința principală, cât și elementul faptic, respectiv ocuparea unui anumit loc<sup>44</sup>.

În ceea ce ne privește, ne manifestăm rezerva față de această orientare a doctrinei și a jurisprudenței, considerând că interpretarea „largă și flexibilă” a noțiunii de domiciliu în dreptul procesual poate deveni o sursă de incertitudine, putând totodată prilejui săvârșirea unui abuz de drept procesual din partea pârâtului, care, prevalându-se de starea de fapt – clandestină, prin ipoteză, în raport cu prevederile legale anterior evocate –, ar putea obține anularea actelor de procedură care nu-i sunt favorabile<sup>45</sup>, pretextând că citarea trebuia să se realizeze unde acesta domiciliu în fapt, și nu la locurile care figurează ca domiciliu, respectiv ca reședință, la serviciul public local de evidență a persoanelor. Desigur că, față de prevederile neechivoce ale art. 91 alin. (2) C. civ., potrivit căroră „*în lipsa acestor mențiuni, ori atunci când acestea nu corespund realității, stabilirea sau schimbarea domiciliului ori a reședinței, nu va putea fi opusă altor persoane*”, o atare încercare a pârâtului de a se prevala de starea de fapt nu ar trebui să fie încununată de succes decât în ipoteza de excepție vizată de dispozițiile art. 91 alin. (3) C. civ., respectiv atunci când va putea face dovada că stabilirea sau schimbarea domiciliului sau reședinței sale „*a fost cunoscută prin alte mijloace de cel căruia i se opune*”.

Pe de altă parte, se impune a se face distincție între ipoteza în care cel care se prevalează de citarea la locul unde și-a stabilit în fapt locuința statornică este **reclamantul** (care, fiind inițiatorul demersului în justiție, este în măsură să aducă la cunoștința instanței care este locul unde urmează a se face citarea lui, ceea ce nu împietează în niciun mod asupra drepturilor procesuale ale celorlalte părți litigante), sau, dimpotrivă, este **pârâtul**, caz în care considerăm că problema se pune diferit, în sensul că reclamantului nu i se poate obiectiv impune să cunoască locul unde pârâtul și-a stabilit „în fapt” locuința statornică, câtă vreme pârâtul nu s-a conformat prevederilor legale pentru a ieși din clandestinitate cu privire la acest aspect. Desigur, dacă reclamantul a ajuns să cunoască „prin alte mijloace”

<sup>44</sup> Gh.-L. Zidaru, *Competența instanțelor judecătorești în dreptul procesual civil român și german*, 2015, (op. cit.), p. 437. Cu toate acestea, într-o altă lucrare, autorul subliniază că „*reglementarea cuprinsă în noul Cod civil instituie un echilibru just între obligațiile și riscurile ce trebuie suportate de fiecare parte cu privire la determinarea corectă a domiciliului sau sediului părții adverse*.” – Gh.-L. Zidaru, *Considerații cu privire la normele de competență cuprinse în Noul Cod de procedură civilă. Competența teritorială II*, în RRDP nr. 1/ 2011, p. 214.

<sup>45</sup> De remarcat că nu poate întruni caracterele juridice ale reședinței niciuna din adresele la care părțile litigante s-ar afla în mod temporar, câtă vreme acestea nu au făcut demersurile legale pentru a-și stabili reședința acolo.

faptul că starea de fapt este diferită decât cea înregistrată la serviciului public local de evidență a persoanelor, vor deveni incidente dispozițiile art. 91 alin. (3) C. civ.

În concluzie, dacă problema se pune din perspectiva dreptului procesual al reclamantului de a indica în cererea de chemare în judecată locul unde domiciliază în fapt pentru a fi citat și pentru a i se comunica actele de procedură în acel loc, interpretarea „largă și flexibilă” poate opera, întrucât nu se încalcă securitatea circuitului juridic. Cu totul altfel se pune, însă, problema, dacă reclamantului i s-ar pretinde, în baza aceleiași interpretări, să indice în ceea ce-l privește pe pârât, locul unde acesta domiciliază „în fapt”, prin ipoteză diferit de cel care se regăsește în registrul public de evidență informatizată a populației. În această din urmă ipoteză, ne îndoiim că s-ar putea recurge legal la interpretarea „largă și flexibilă” la care am făcut referire *supra*, față de conținutul clar<sup>46</sup> al prevederilor art. 91 C. civ.<sup>47</sup>, care stabilesc *expressis verbis* că dovada domiciliului sau a reședinței se va face **cu mențiunile cuprinse în cartea de identitate (s.n.)**, precum și că, în lipsa acestor mențiuni, ori atunci când acestea nu corespund adevărului, **stabilirea sau schimbarea domiciliului ori a reședinței nu va putea fi opusă altor persoane** [art. 91 alin. (1) și (2) C. civ.].

Sanctiunea inopozabilității, stabilită de legiuitor fără echivoc, după părerea noastră este pe deplin justificată, **și nu comportă necesitatea niciunei interpretări**, deoarece, dacă ar exista vreo incertitudine cu privire la domiciliul real al pârâtului, în principiu reclamantul nu are la dispoziție alt mijloc obiectiv de informare în afară de a solicita informații serviciului public local de evidență a persoanelor<sup>48</sup>. Astfel, ținând seama de conținutul prevederilor legale evocate, dacă pârâtul figurează în baza de date cu un anumit domiciliu, respectiv cu o anumită reședință, acestuia nu ar trebui să-i fie permis să invoce nelegala citare, pe motiv că locuiește „în fapt” în altă parte decât la adresa care se regăsește înregistrată în registrele serviciului public local de evidență a persoanelor, întrucât pretinsa „locuință *de facto*” îi este inopozabilă reclamantului, care s-a bazat cu bună-credință pe datele oficiale obținute de la entitatea prevăzută de lege, acestor date fiindu-le atribuită, potrivit legii, o funcție de publicitate față de terți. Pe de altă parte, ni se par îndeajuns de „proteguitoare” dispozițiile alin. (3) al art. 91 C. civ., care prevăd că pârâtul poate face dovada că reclamantul cunoștea, prin alte mijloace, domiciliul său real, înlăturând astfel aplicabilitatea dispozițiilor alin. (2) al

<sup>46</sup> Unde norma este clară, interpretarea nu se impune – *In claris, interpretatio cessat*.

<sup>47</sup> Reiterăm că art. 91 C. civ. reglementează dovada domiciliului, statuând că: „(1) Dovada domiciliului și a reședinței se face cu mențiunile cuprinse în cartea de identitate. (2) În lipsa acestor mențiuni ori atunci când acestea nu corespund realității, stabilirea sau schimbarea domiciliului ori a reședinței nu va putea fi opusă altor persoane. (3) Dispozițiile alin. (2) nu se aplică în cazul în care domiciliul sau reședința a fost cunoscută prin alte mijloace de cel căruia i se opune”.

<sup>48</sup> De remarcat că, în materia persoanelor juridice, dispozițiile art. 229 C. civ., care reglementează dovada denumirii și sediului acesteia, conțin prevederi similare art. 91 C. civ., stabilind în ceea ce privește sediul că, în raporturile cu terții, dovada sediului persoanei juridice se face cu mențiunile înscrise în registrele de publicitate sau de evidență prevăzute de lege pentru persoana juridică respectivă, și că, în lipsa acestor mențiuni, stabilirea sau schimbarea sediului **nu va putea fi opusă altor persoane (s.n.)**.

aceluiași articol<sup>49</sup>. Evident, norma cuprinsă în ultimul alineat este una de excepție, care nu poate fi generalizată.

Mai este de reținut că, potrivit art. 167 alin. (1) C. pr. civ., atunci când reclamantul învederează, motivat, că, deși a făcut tot ce i-a stat în putință, nu a reușit să afle domiciliul pârâtului sau un alt loc unde ar putea fi citat potrivit legii, instanța va putea încuviința solicitarea reclamantului de a se dispune **citarea prin publicitate a pârâtului**. Alin. (2) al aceluiași articol statuează că citarea prin publicitate se face afișându-se citația la ușa instanței, pe portalul instanței de judecată competente și la ultimul domiciliu cunoscut al celui citat, iar în cazurile în care apreciază că este necesar, instanța poate dispune și publicarea citației în Monitorul Oficial al României sau într-un ziar central de largă răspândire, procedura considerându-se îndeplinită în a 15-a zi de la publicarea citației. O altă măsură care va fi luată de instanță, concomitent cu încuviințarea citării prin publicitate, este aceea de numire a unui curator dintre avocații baroului, potrivit art. 58 C. pr. civ., care va fi citat la dezbateri pentru reprezentarea intereselor pârâtului.

Pentru a se dispune citarea prin publicitate nu este suficient ca reclamantul să se rezume la a afirma că nu cunoaște domiciliul pârâtului, ci va fi ținut să dovedească *in concreto* diligențele pe care le-a făcut pentru a afla domiciliul pârâtului, precum și că, în pofida acestor stăruințe, i-a fost imposibil să afle aceste informații. În ipoteza în care cel citat se înfățișează și dovedește că a fost citat prin publicitate cu rea-credință, alin. (5) al art. 167 C. pr. civ. sancționează abuzul de drept procesual, statuând că toate actele de procedură ce au urmat încuviințării acestei citări vor fi anulate, iar reclamantul care a cerut citarea prin publicitate va fi sancționat potrivit dispozițiilor art. 187 alin. (1) pct. 1 lit. c) din același act normativ.

În doctrină s-a arătat că, dată fiind posibilitatea relativ facilă de a afla sediul persoanelor juridice<sup>50</sup>, nu se va uza de instituția citării prin publicitate decât în cazul în care comunicarea actului de procedură nu se poate face din pricină că imobilul unde are stabilit sediul persoana juridică respectivă a fost demolat, sau a devenit nelocuibil din pricina ruinei sau a altor cauze asemănătoare<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Gh.-L. Zidaru, *Competența instanțelor judecătorești în dreptul procesual civil român și german*, 2015, (op. cit.), p. 436-438.

<sup>50</sup> Cu privire la dovada denumirii și sediului persoanei juridice, în art. 229 C. civ. se prevede că: „(1) În raporturile cu terții, dovada denumirii și a sediului persoanei juridice se face cu mențiunile înscrise în registrele de publicitate sau de evidență prevăzute de lege pentru persoana juridică respectivă. (2) În lipsa acestor mențiuni, stabilirea sau schimbarea denumirii și a sediului nu va putea fi opusă altor persoane”.

<sup>51</sup> D.-N. Theohari, în Colectiv de autori (Coordonator G. Boroi), *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, vol. I, art. 1-455 Cod procedură civilă, 2016, (op. cit.), p. 467-468; Gh. Florea, în V.M. Ciobanu, M. Nicolae și alții, *Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat*, vol. 1 – art. 1-526, 2016, (op. cit.), p. 484. Pentru opinia potrivit cu care s-ar putea, totuși, uza de citarea prin publicitate a persoanei juridice și în alte situații, a se vedea: V.M. Ciobanu, T.C. Briciu, *Câteva reflecții cu privire la soluțiile din doctrină și jurisprudență privind unele probleme ivite în aplicarea NCPC*, disponibil online, la adresa: <https://www.juridice.ro/325265/cateva-reflectii-cu-privire-la-solutiile-din-doctrina-si-jurisprudenta-privind-unele-probleme-ivite-in-aplicarea-ncpc.html>, unde autorii conchid că „art. 167 NCPC trebuie astfel interpretat încât să-și producă efectele în toate cazurile deoarece

#### IV. Invocarea neregularităților privind procedura de citare

Invocarea neregularităților privitoare la procedura de citare se poate face de partea interesată, de instanță din oficiu sau de partea adversă în condițiile art. 160 C. pr. civ., intitulat marginal „Invocarea și înlăturarea neregularităților privind citarea”, care statuează că procesul se va amâna, la cererea părții interesate, dacă partea prezentă în instanță, personal sau prin reprezentant, nu a primit citația sau a primit-o într-un termen mai scurt decât cel prevăzut la art. 159 C. pr. civ.<sup>52</sup> ori există o altă cauză de nulitate privind citația sau procedura de înmânare a acesteia.

Invocarea aspectelor ce țin de neregularitățile referitoare la procedura de citare sau a comunicării altui act procedural se realizează pe calea excepției citării nelegale/comunicării nelegale a actelor de procedură, sau în cazul în care citarea nu s-a realizat sau actul de procedură nu a fost comunicat, pe calea excepției lipsei citării / excepția lipsei comunicării actelor de procedură<sup>53</sup>.

Pentru ca procesul să se deruleze în condiții optime, cu respectarea principiului soluționării acestuia într-un termen optim și previzibil, este esențial ca neregularitățile privind procedura de citare să fie invocate de îndată ce cel vătămat prin neregularitatea procedurii de citare a luat la cunoștință de această neregularitate și a avut posibilitatea de a o aduce la cunoștința instanței. În funcție de aceste împrejurări, trebuie făcută distincția, pe de o parte, după cum neregularitatea s-a ivit până la începerea judecății sau, respectiv, în cursul judecății, în condițiile art. 178 alin. (3) C. pr. civ., potrivit cu care, *„dacă legea nu prevede altfel, nulitatea relativă trebuie invocată: a) pentru neregularitățile săvârșite până la începerea judecății, prin întâmpinare sau, dacă întâmpinarea nu este obligatorie, la primul termen de judecată; b) pentru neregularitățile săvârșite în cursul judecății, la termenul la care s-a săvârșit neregularitatea sau, dacă partea nu este prezentă, la termenul de judecată imediat următor și înainte de a pune concluzii pe fond.”* În același sens, alin. (2) al art. 160 C. pr. civ. prevede că *„Orice neregularitate cu privire la citare nu va mai fi luată în considerare în cazul în care, potrivit alin. (1), nu s-a cerut amânarea procesului, precum și în cazul în care **partea lipsă la termenul la care s-a produs neregularitatea nu a invocat-o la termenul următor producerii ei (s. n.), dacă la acest termen ea a fost prezentă sau legal citată**”*, în timp ce alin. (3) prevede că, *„În lipsa părții nelegal citate, neregularitatea privind procedura de citare a acesteia poate fi invocată și de celelalte părți ori din oficiu, însă numai la termenul la care ea s-a produs”*.

---

*astfel s-ar închide accesul la justiție persoanelor fizice și juridice care nu cunosc sediul persoanei juridice pârâte, ceea ce, evident, nu se poate accepta”*.

<sup>52</sup> Potrivit art. 159 C. pr. civ., *„citația și celelalte acte de procedură, sub sancțiunea nulității, vor fi înmânate părții cu cel puțin 5 zile înaintea termenului de judecată. În cazuri urgente sau atunci când legea prevede în mod expres, judecătorul poate dispune scurtarea termenului de înmânare a citației ori actului de procedură, despre aceasta făcându-se mențiune în citație sau în actul de procedură”*.

<sup>53</sup> A. Iacuba, în A. Bleoancă, A. Dimitriu, A. Iacuba, R.L. Paraschiv, *Cartea de excepții în procedura civilă*, ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2018, p. 359-381.

Prin urmare, ținând seama că interesul pronunțării unei hotărâri judecătorești care respectă normele procesuale imperative, inclusiv principiile de drept procesual (principiul contradictorialității, principiul dreptului la apărare, principiul dreptului la un proces echitabil etc.), este unul general, legiuitorul consacră dreptul de a invoca neregularitatea procedurii și în favoarea celorlalte părți participante la proces, după cum însăși instanța, din oficiu, trebuie să invoce această neregularitate.

Dacă se constată că procedura de comunicare a citației sau a altor acte de procedură este viciată, instanța are obligația legală de a lua măsuri cu privire la refacerea procedurii, putându-se recurge, complementar, și la citarea părților prin mijloacele prevăzute de art. 154 alin. (6) C. pr. civ.<sup>54</sup>, această posibilitate a instanței fiind acordată în mod expres de dispozițiile alin. (7) al art. 154<sup>55</sup>. De remarcat că, în scopul realizării procedurii de comunicare a citațiilor, a altor acte de procedură, precum și îndeplinirii oricărei atribuții proprii activității de judecată, instanței de judecată i s-a conferit de către alin. (8) al art. 154 dreptul de a accesa în mod direct bazele de date electronice sau alte sisteme de informare deținute de autorități și instituții publice. Mai mult decât atât, teza finală a alin. (8) prevede în sarcina autorităților și instituțiilor publice respective „*obligația de a lua măsurile necesare în vederea asigurării accesului direct al instanțelor la bazele de date electronice și sistemele de informare deținute*”, concretizând astfel aplicarea principiului consacrat de dispozițiile art. 11 C. pr. civ., potrivit cu care „*Orice persoană este obligată, în condițiile legii, să sprijine realizarea justiției. Cel care, fără motiv legitim, se sustrage de la îndeplinirea acestei obligații, poate fi constrâns să o execute sub sancțiunea plății unei amenzi judiciare, și, dacă este cazul, a unor daune interese*”.

Atunci când partea se prezintă în instanță, personal sau prin reprezentant, deși nu a primit citația sau a primit-o într-un termen mai scurt decât cel prevăzut la art. 159 C. pr. civ. (5 zile înaintea termenului de judecată) ori există o altă cauză de nulitate privind citația sau procedura de înmânare a acesteia, neregularitatea se acoperă, însă partea nelegal citată are dreptul să solicite acordarea unui nou termen de judecată în vederea pregătirii apărării, iar instanța este obligată să amâne procesul în asemenea împrejurări, în caz contrar hotărârea fiind susceptibilă de a fi desființată [art. 160 alin. (1) C. pr. civ.]. În același sens, alin. (2) al art. 153 C. pr. civ. statuează că „*instanța va amâna judecarea și va dispune să se facă citarea ori de câte ori constată că partea care lipsește nu a fost citată cu respectarea cerințelor prevăzute de lege, sub sancțiunea nulității*”.

Sancțiunea aplicabilă în ipoteza judecării cauzei cu nesocotirea imperativului legalei citări a părților este anularea hotărârii pronunțate. Așadar, dacă viciile se observă pe

---

<sup>54</sup> Potrivit alin. (6) al art. 154 C. pr. civ., „*Comunicarea citațiilor și a altor acte de procedură se poate face de grefa instanței și prin telefax, poștă electronică sau prin alte mijloace ce asigură transmiterea textului actului și confirmarea primirii acestuia, dacă partea a indicat instanței datele corespunzătoare în acest scop (s.n.). Comunicarea actelor de procedură va fi însoțită de semnătura electronică extinsă a instanței care va înlocui ștampila instanței și semnătura grefierului de ședință din mențiunile obligatorii ale citației. Fiecare instanță va avea o singură semnătură electronică extinsă pentru citații și acte de procedură*”.

<sup>55</sup> Potrivit alin. (7) al art. 154 C. pr. civ., „*Instanța va verifica efectuarea procedurilor de citare și comunicare dispuse pentru fiecare termen și, când este cazul, va lua măsuri de refacere a acestor proceduri, precum și pentru folosirea altor mijloace ce pot asigura înștiințarea părților pentru înfățișarea la termen (s.n.)*”.

parcursul aceleiași etape procesuale, invocarea acestor aspecte se realizează pe calea excepției nelegalei citări sau pe calea excepției lipsei efectuării procedurii de citare. În schimb, dacă un anumit ciclu procesual s-a finalizat fără citarea în condițiile legii a vreuneia dintre părți, fără însă ca pe parcursul judecății să se fi observat și corectat această neregularitate, iar partea vătămată prin această neregularitate exercită calea de atac a apelului împotriva hotărârii judecătorești pronunțate în aceste condiții, vor deveni incidente dispozițiile art. 480 alin. (3) C. pr. civ.<sup>56</sup>, respectiv se va admite calea de atac a apelului, se va anula hotărârea instanței, cu consecința trimiterii spre rejudecare a pricinii, dacă vreuna dintre părți a solicitat în mod expres această măsură, iar în caz contrar, instanța de apel va rejudeca pricina pe fond. Instanța de apel va rejudeca pe fond pricina și atunci când, chiar dacă s-a solicitat casarea cu trimitere, pricina mai fusese anterior trimisă spre rejudecare, și aceasta întrucât alin. (3) al art. 480 C. pr. civ. prevede *expressis verbis* că „*trimiterea spre rejudecare poate fi dispusă o singură dată în cursul procesului*”.

În cazul în care hotărârea primei instanțe nu este susceptibilă de apel, ci doar de recurs, neregularitățile privind citarea și comunicarea actelor de procedură vor putea fi invocate pe calea recursului, în temeiul art. 488 alin. (1) pct. 5 C. pr. civ., potrivit cu care „*Casarea unor hotărâri se poate cere numai pentru următoarele motive de nelegalitate: (...) 5. când, prin hotărârea dată, instanța a încălcat regulile de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității*”.

Dată fiind importanța dispozițiilor legale care configurează regimul juridic al citării și comunicării actelor de procedură în arhitectura procesului civil, legiuitorul a consacrat posibilitatea invocării neregularităților ce fac obiectul discuției inclusiv în cadrul contestației în anulare, statuând în art. 503 alin. (1) C. pr. civ. că „*Hotărârile definitive pot fi atacate cu contestație în anulare atunci când contestatorul nu a fost legal citat și nici nu a fost prezent la termenul când a avut loc judecata*”.

## V. În loc de concluzii

În special în litigiile având ca obiect executarea silită, jurisprudența instanței supreme, în acord cu cea europeană<sup>57</sup>, este orientată în sensul asigurării informării efective a debitorului cu privire la derularea procedurilor de executare declanșate de creditor împotriva

---

<sup>56</sup> Potrivit alin. (3) al art. 480 NCPC, „*În cazul în care se constată că, în mod greșit, prima instanță a soluționat procesul fără a intra în judecata fondului ori judecata s-a făcut în lipsa părții care nu a fost legal citată, instanța de apel va anula hotărârea atacată și va judeca procesul, evocând fondul. Cu toate acestea, instanța de apel va anula hotărârea atacată și va trimite cauza spre rejudecare primei instanțe sau altei instanțe egale în grad cu aceasta din aceeași circumscripție, în cazul în care părțile au solicitat în mod expres luarea acestei măsuri prin cererea de apel ori prin întâmpinare; trimiterea spre rejudecare poate fi dispusă o singură dată în cursul procesului. Dezlegarea dată problemelor de drept de către instanța de apel, precum și necesitatea administrării unor probe sunt obligatorii pentru judecătorii fondului*”.

<sup>57</sup> C.E.D.O. a considerat că noțiunea de „domiciliu” trebuie să fie interpretată în sens larg, putând să includă și reședința secundară sau casa de vacanță a unei persoane (Guerra și alții c. Italiei, Hotărârea din 19 februarie 1998), pe considerentul că respectiva persoană ar putea avea legături emoționale puternice cu acea casă; de asemenea, noțiunea de domiciliu poate viza chiar o rulotă pe care o persoană nomadă o utilizează ca locuință (Handyside c. Marea Britanie, Hotărârea din 7 decembrie 1976). Pe de altă parte, conform jurisprudenței europene (Bellet c. Franței, Canete de Goni c. Spaniei, Raissa M Shipping c. României), rămâne sarcina instanței

sa, iar în acest scop se recurge la o interpretare a noțiunii de domiciliu ca fiind acel loc în care debitorul locuiește efectiv. Considerăm că această interpretare trebuie să rămână însă cantonată în limitele impuse de prevederile neechivoce ale art. 91 C. civ., care statuează, pe de o parte, că dovada domiciliului și a reședinței se face, în principiu, cu mențiunile cuprinse în cartea de identitate, iar pe de altă parte că, în lipsa acestor mențiuni, ori atunci când acestea nu corespund realității, stabilirea sau schimbarea domiciliului ori a reședinței nu va putea fi opusă altor persoane, exceptând ipotezele în care „*domiciliul sau reședința a fost cunoscută prin alte mijloace de cel căruia i se opune*”. Orice altă interpretare, care ar fi de natură să permită invocarea de către debitor a clandestinității situației de fapt în ceea ce privește locul unde acesta locuiește efectiv, pentru a obține desființarea formelor de executare silită, pe considerentul că nu ar fi fost citat acolo unde locuiește efectiv, considerăm că poate fi de natură să încurajeze atitudinea de neconformare a justițiabililor în raport cu dispozițiile imperative ale legii care reglementează obligația acestora de a efectua anumite formalități administrative în cazul schimbării domiciliului și, respectiv, reședinței, fapt ce ar putea împieta astfel asupra securității circuitului civil.

---

și a executorului judecătoresc de a se asigura că este respectat caracterul efectiv și scopul procedurii de comunicare a actelor de procedură, această fiind o componentă a dreptului de acces la o instanță.



# Natura juridică a hotărârii prin care organul deliberativ al unității administrativ-teritoriale dispune înstrăinarea unui bun proprietate privată

## The legal nature of the decision by which the deliberative body of the administrative-territorial unit decides the alienation of a good which is private property

*Drd. Ana-Maria DOBREANU (DOBRA)\**  
Universitatea de Vest din Timișoara  
Facultatea de Drept

### **Abstract**

*Public and private property management is one of the main activities of local public authorities, activity which is reflected in the legal documents the public authorities issue and/or conclude when they dispose of the property they own. In their capacity as public subjects, the local public authorities issue/conclude legal documents in public power regime following the execution of the law or the provision of public services, while in their capacity as private subjects, the local public authorities issue/conclude legal documents as any other individual without pursuing the organization of the execution of the law or the concrete execution of the laws or other legal/regulatory acts. Therefore, when exercising the duty/power to manage the private interests of the administrative-territorial unit, the deliberative body has the role of a managing body that expresses the will of the legal person it represents. The distinction between acts of local public authorities issued in public power and acts of local public authorities issued in private law is of particular importance from the perspective of the competent body to verify the legality of such acts, which is why, in order to prevent possible abuses, in the end of this study I will make a proposal for changing the law that will balance the civil legal regime applicable to private law acts issued by local public authorities.*

**Keywords:** *alienation; private property good; civil legal ac; local public authority; court of common law.*

### **Rezumat**

---

\* av.dobreanu@yahoo.com.

*Gestionarea domeniului public și privat reprezintă una dintre activitățile principale ale autorităților publice locale, activitate care se reflectă în actele juridice pe care acestea le emit și/sau încheie atunci când dispun de bunurile pe care le dețin în proprietate. În calitatea lor de subiecte de drept public, autoritățile publice locale emit/încheie acte juridice în regim de putere publică urmărind executarea legii ori prestarea unor servicii publice, iar în calitatea lor de subiecte de drept privat, autoritățile publice locale emit/încheie acte juridice ca oricare alt particular fără să urmărească organizarea executării legii sau executarea în concret a legilor sau a altor acte normative. Așadar, atunci când exercită atribuții de gestiune a intereselor de natură privată ale unității administrativ-teritoriale, organul deliberativ are rolul unui organ de conducere colegial care exprimă voința persoanei juridice pe care o reprezintă. Distincția dintre actele autorităților publice locale emise în regim de putere publică și actele autorităților publice locale emise în regim de drept privat prezintă deosebită importanță din perspectiva organului competent să verifice legalitatea acestor acte, motiv pentru care, pentru a preveni eventuale abuzuri, prezentul studiu va face în final o propunere de lege ferenda care va echilibra regimul juridic civil aplicabil actelor de drept privat emise de autoritățile publice locale.*

**Cuvinte cheie:** înstrăinare, bun proprietate privată, act juridic civil, autoritate publică locală, instanță de drept comun.

### **I. Înstrăinarea de către unitatea administrativ-teritorială a bunurilor proprietate privată**

Statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt singurele subiecte de drept care dețin în patrimoniul lor atât bunuri proprietate publică, cât și bunuri proprietate privată. Această concluzie se desprinde în primul rând din analizarea coroborată a normei cuprinse în art. 136 din Constituția României care distinge între *proprietatea publică* și *proprietatea privată* fără a exclude posibilitatea statului și a unităților administrativ-teritoriale de a fi și titulari ai dreptului de proprietate privată și a normei cuprinse în art. 44 din Constituția României care garantează și ocrotește proprietatea privată, în mod egal, indiferent de titular.

Prevederile art. 354 C. adm. consacră existența unui domeniu privat al unităților administrativ-teritoriale alcătuit din bunurile aflate în proprietatea lor și care nu fac parte din

domeniul public<sup>1</sup>. „Asupra acestor bunuri, unitățile administrativ-teritoriale au un drept de proprietate privată” [art. 354 alin. (2) C. adm.]<sup>2</sup>.

Dreptul de proprietate privată a fost definit în doctrina de drept civil ca fiind „acel drept real principal care conferă titularului său atributele de posesie, folosință și dispoziție (*ius possidendi, ius utendi, ius fruendi și ius abutendi*) asupra bunului apropiat în formă privată, atribute care pot fi exercitate în mod absolut, exclusiv și perpetuu, cu respectarea limitelor materiale și limitelor juridice”<sup>3</sup>.

Dreptul de dispoziție reprezintă prerogativa cea mai importantă a dreptului de proprietate, fiind expresia apropiierii depline a bunului<sup>4</sup>. Dreptul de dispoziție se exercită fie prin acte materiale care conduc la modificarea, alterarea sau distrugerea substanței bunului (dispoziția materială), fie prin acte juridice (dispoziția juridică), precum acte de înstrăinare prin acte juridice între vii sau prin acte juridice pentru cauză de moarte, renunțarea la dreptul de proprietate, constituirea unor garanții reale sau a unor drepturi reale<sup>5</sup>.

În principiu, exercitarea dreptului de dispoziție prin înstrăinarea de către unitatea administrativ-teritorială a bunurilor sale proprietate privată nu ar trebui să comporte discuții având în vedere că art. 553 alin. (4) C. civ. și art. 355 C. adm. prevăd că regimul juridic al proprietății private a unităților administrativ-teritoriale este cel comun, bunurile din domeniul privat aflându-se în circuitul civil: „Bunurile obiect al proprietății private, indiferent de titular, sunt și rămân în circuitul civil, dacă prin lege nu se dispune altfel. Ele pot fi înstrăinate, pot face obiectul unei urmăriri silite și pot fi dobândite prin orice mod prevăzut de lege”. Așadar, spre deosebire de regimul juridic specific bunurilor din domeniul public<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> Se remarcă concepția „negativă” a legiuitorului român asupra domeniului privat, concepție preluată din legislația franceză care, în cuprinsul art. L. 2211-1 din Codul general al proprietății persoanelor publice (C.G.P.P.P.) prevede că *fac parte din domeniul privat bunurile persoanelor publice care nu se află în domeniul public*. De altfel, în doctrina de specialitate românească s-a conchis că „modul de formare a domeniului privat este dependent de formarea domeniului public, în sensul că, pentru ca un bun să facă parte din domeniul privat trebuie să îndeplinească o condiție negativă «*sine qua non*», respectiv să nu facă parte din domeniul public” (I. Adam, *Drept civil. Teoria generală a drepturilor reale*, ediția 3, Editura C.H. Beck, București, 2013, p. 209).

<sup>2</sup> Criteriile distincției dintre bunurile proprietate publică și bunurile proprietate privată nu fac obiectul prezentului studiu însă, pentru mai multe detalii, recomand a se vedea V. Stoica, *Drept civil. Drepturi reale principale*, ediția 3, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 196-198.

<sup>3</sup> V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția 3, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 99; într-o opinie contrară s-a arătat că dreptul de proprietate publică și dreptul de proprietate privată nu sunt altceva decât forme de manifestare ale dreptului de proprietate și astfel, nu pot fi considerate drepturi reale distincte – E. Chelaru, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția 5, Editura C. H. Beck, București, 2019, p. 88.

<sup>4</sup> I. Sferdian, *Drept civil. Drepturi reale principale. Studiu aprofundat*, Editura Hamangiu, București, 2021, p. 158.

<sup>5</sup> V. Stoica, *op. cit.*, p. 104.

<sup>6</sup> Prevederile art. 861 C. civ. consacră caracterile dreptului de proprietate publică și anume inalienabilitatea (bunurile din domeniul public nu pot fi înstrăinate, nu pot constitui dezmembrăminte ale dreptului de proprietate și nici grevate cu sarcini reale), insesizabilitatea (bunurile din domeniul public nu pot face obiectul executării silite) și imprescriptibilitatea (bunurile din domeniul public nu sunt prescriptibile nici extinctiv și nici achizitiv, ele neputând fi dobândite de terți prin uzucapiune și nici prin efectul posesiunii de bună credință asupra bunurilor mobile). Așadar, având în vedere caracterile dreptului de proprietate publică, exercitarea dreptului de dispoziție de către unitățile administrativ-teritoriale asupra bunurilor care fac parte din domeniul lor public prezintă

bunurile care fac parte din domeniul privat sunt alienabile, prescriptibile și sesizabile, iar asupra acestor bunuri statul și unitățile administrativ-teritoriale ar trebui să exercite dreptul de posesie, folosință și dispoziție ca orice alt titular de drept privat.

Cu toate acestea, așa cum vom vedea, exercitarea dreptului de dispoziție juridică de către persoanele juridice de drept public a iscat unele controverse chiar între magistrații Curții Constituționale atunci când aceștia au fost nevoiți să decidă cu privire la posibilitatea statului de a dispune de bunurile sale proprietate privată prin înstrăinarea acestora cu titlu gratuit.

Înstrăinarea cu titlu oneros a bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale este reglementată în mod expres în cuprinsul art. 363 C. adm. care instituie reguli specifice în ceea ce privește vânzarea bunurilor proprietate privată: „(1) Vânzarea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale se face prin licitație publică, organizată în condițiile prevăzute la art. 334-346, cu respectarea principiilor prevăzute la art. 311, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel. (2) Stabilirea oportunității vânzării bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale și organizarea licitației publice se realizează de către autoritățile prevăzute la art. 287, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel. (3) Vânzarea prin licitație publică a bunurilor imobile proprietate privată a statului, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel, se aprobă prin hotărâre a Guvernului. (4) Vânzarea prin licitație publică a bunurilor imobile aparținând unităților administrativ-teritoriale se aprobă prin hotărâre a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București, respectiv a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz”.

Hotărârea prin care se aprobă înstrăinarea cu titlu oneros a unor bunuri imobile din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale se adoptă, conform art. 139 alin. (2) C. adm., cu majoritate calificată de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție, iar hotărârea prin care se aprobă înstrăinarea cu titlu oneros a unor bunuri mobile din domeniul privat se adoptă, conform art. 139 alin. (3) lit. g) C. adm., cu majoritate absolută a consilierilor locali în funcție, adică jumătate plus unu din totalul membrilor în funcție ai consiliului.

Spre deosebire de transmiterea cu titlu oneros a bunurilor din domeniul privat care beneficiază de o reglementare specială în cuprinsul art. 363 C. adm., transmiterea cu titlu gratuit a bunurilor din domeniul privat nu este reglementată în mod expres, motiv pentru care în doctrina de specialitate<sup>7</sup> s-a stabilit că persoanele juridice de drept public – statul și

---

particularități interesante, în doctrina de specialitate conturându-se opinia potrivit căreia, în cazul bunurilor proprietate publică, dispoziția juridică se exercită fie prin trecerea bunului din domeniul public în domeniul privat, situație ce duce la stingerea dreptului de proprietate publică, fie prin constituirea drepturilor reale corespunzătoare proprietății publice: administrare, concesiune și folosință gratuită, iar dispoziția materială se exercită prin modificarea și transformarea unor bunuri, demolarea lor, exploatarea subsolului etc. – Fl. A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coordonatori) ș.a., *Codul civil. Comentariu pe articole*, ediția 3, Editura C. H. Beck, București, 2021, p. 1024; în același sens, a se vedea O. Podaru, *Drept administrativ Vol. II. Dreptul administrativ al bunurilor*, ediția a 3-a, revizuită și adăugită, Editura Hamangiu, Cluj-Napoca, 2021, p. 22-23.

<sup>7</sup> O. Podaru, *Drept administrativ*, vol. I, *Actul administrativ (I) Repere pentru o teorie altfel*, Editura Hamangiu, București, 2010, p. 207.

unitățile administrativ-teritoriale – nu pot înstrăina cu titlu gratuit bunurile din domeniul lor privat. În susținerea acestui punct de vedere s-au invocat prevederile art. 129 alin. (2) și (6) C. adm. potrivit cărora Consiliul local poate decide vânzarea bunurilor aflate în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, fără ca legiuitorul să acorde posibilitatea Consiliului local de a decide donarea acestor bunuri. De asemenea, conform art. 363 alin. (4) C. adm., Guvernul României decide cu privire la vânzarea bunurilor proprietate privată a statului, neexistând nicio prevedere legală care să acorde Guvernului României posibilitatea de a decide donarea bunurilor proprietate privată a statului.

Cu toate acestea, în cuprinsul considerentelor Deciziei nr. 139 din 3 martie 2021, instanța de control constituțional a reținut că „statul este liber să dispună de proprietatea sa privată, inclusiv prin transmiterea cu titlu gratuit a bunurilor sale unui alt subiect de drept, ca de altfel orice titular particular al dreptului de proprietate privată” (pct. 96). Pentru a reține astfel, Curtea Constituțională a invocat prevederile art. 553 alin. (1) și (4) C. civ. menționând totodată că, raportat la prevederile constituționale, atât proprietatea privată a statului, cât și cea a persoanelor fizice și juridice de drept privat beneficiază de același regim juridic de drept privat, Constituția neinstituind pentru stat un regim distinct și privilegiat de protecție specială a proprietății sale private în comparație cu proprietatea publică. Așadar, concluzia care se desprinde din motivarea magistraților Curții Constituționale este aceea că statul, prin autoritățile competente și potrivit scopurilor acestora de dezvoltare socio-economică au libertatea juridică de a dispune de proprietatea privată în limitele Constituției. În mod evident, această concluzie este aplicabilă și bunurilor aparținând domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale care, prin autoritățile competente și potrivit scopurilor acestora de dezvoltare socio-economică, au libertatea juridică de a dispune de proprietatea privată în limitele Constituției.

Totuși, modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată sunt enumerate în mod expres și limitativ în cuprinsul prevederilor art. 362-364 C. adm., motiv pentru care acest prim raționament al magistraților Curții Constituționale este îndoielnic.

De altfel, Curtea Constituțională a remarcat faptul că transmiterea cu titlu gratuit a dreptului de proprietate asupra unui bun aparținând statului nu se încadrează în modalitățile comune de exercitare a dreptului de proprietate stabilite de art. 362-364 C. adm., motiv pentru care a reținut că „aprecierea oportunității transmiterii cu titlu gratuit a unor bunuri din proprietatea privată a statului revine, în exclusivitate Parlamentului, singurul în măsură să poată aprecia și decide, în consecință, cu privire la necesitatea unui asemenea transfer, în virtutea competențelor sale generale de legiferare, scopul urmărit fiind acela al obținerii unor rezultate socio-economice sau realizarea unor obiective de dezvoltare națională”. În mod cert, această concluzie a instanței de control constituțional încalcă prevederile art. 287 C. adm. care stabilesc că dreptul de proprietate al statului se exercită exclusiv de către Guvernul României, dar și art. 555 C. civ. care statuează că „Proprietatea privată este dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege”.

Trebuie remarcat faptul că, magistrații Curții Constituționale au analizat exclusiv situația înstrăinării cu titlu gratuit a bunurilor proprietate privată aparținând statului și au

stabilit că Parlamentul ar fi în măsură să aprecieze oportunitatea unei astfel de înstrăinări, fără a stabili însă și cărei entități i-ar reveni aprecierea oportunității transmiterii cu titlu gratuit a bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, în contextul în care, art. 129 alin. (2) și (6) C. adm. stabilește posibilitatea Consiliului local de a decide doar asupra înstrăinării cu titlu oneros a acestor bunuri. Oricum, concluzia, cel mai probabil, ar fi fost și mai îndoielnică în ceea ce privește posibilitatea transmiterii cu titlu gratuit a bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale și cui anume i-ar reveni atribuția de a decide cu privire la o astfel de înstrăinare. Așadar, rămâne în vigoare opinia conform căreia exercitarea de către unitățile administrativ-teritoriale a dreptului de dispoziție juridică prin înstrăinarea dreptului de proprietate comportă limitări în sensul în care autoritățile publice locale vor putea dispune de bunurile lor proprietate privată exclusiv prin înstrăinarea acestora cu titlu oneros doar în condițiile și modalitățile prevăzute de art. 363-364 C. adm.

Decizia Curții Constituționale este criticabilă, iar argumentele expuse în opinia separată exprimată de doi dintre magistrații Curții Constituționale sunt corecte. În ceea ce privește posibilitatea transmiterii dreptului de proprietate privată a bunurilor din domeniul privat al statului cu caracter gratuit, cei doi magistrați care au formulat opinie separată au arătat că legea generală în materie de competențe a autorităților publice, cu referire la transferul bunurilor din proprietatea lor privată, o reprezintă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, iar aceasta permite un astfel de transfer numai cu titlu oneros, nu și cu titlu gratuit. Faptul că prin C. adm. se reglementează doar vânzarea, nu și alte modalități de înstrăinare a bunurilor care aparțin domeniului privat al statului, nu înseamnă că actul normativ omite sau că nu reglementează, ci înseamnă că restrânge sfera de acțiune a organului administrativ, interzicându-i implicit să facă acte de grațitudine din moment ce, în sistemul de putere instituit prin Constituția României, autoritățile publice acționează în baza unor competențe strict reglementate. În consecință, în mod corect au conchis cei doi magistrați că, în măsura în care se dorește reglementarea transmiterii gratuite a bunurilor din domeniul privat al statului, respectiv din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, Parlamentul trebuie să modifice Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 printr-o lege organică.

## II. Actul juridic – formă de activitate a autorității publice locale

Forma principală de activitate a autorităților publice locale, chiar și atunci când ne raportăm la gestionarea domeniului public sau privat al unității administrativ-teritoriale, o reprezintă actele juridice. Acestea pot fi emise sau încheiate de autoritățile publice în calitate de subiecte de drept special investite cu prerogative de putere publică sau pot fi emise sau încheiate de autoritățile publice în calitatea lor de subiecte de drept civil potrivit dreptului comun<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială*, ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2020, p. 1.

În doctrina de specialitate administrativă, profesorul A. Iorgovan, după regimul juridic aplicabil, a delimitat două mari categorii de forme concrete de activitate ale organelor administrației publice: 1. *Forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere* (acte administrative, contracte administrative și operațiuni administrative) și 2. *Forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere* (actele juridice efectuate de organele administrației publice în virtutea capacității juridice civile, operațiuni tehnico-administrative și operațiuni direct productive)<sup>9</sup>. În continuarea acestei teorii, profesorul Iorgovan a conchis că, **sub aspectul modului în care se manifestă voința organului administrației publice**, se determină două genuri de acte juridice: 1. *Actul juridic unilateral* care cuprinde două specii: a. actul de drept administrativ și b. actul juridic care nu realizează puterea publică și 2. *Actul juridic bilateral sau multilateral* care cuprinde două specii: a. contractul de drept administrativ și b. contractul de drept civil, **iar sub aspectul regimului juridic aplicabil**, se determină: 1. *Actul care se realizează în regim de putere publică* care cuprinde a. actul unilateral de drept administrativ și b. contractul administrativ și 2. *Actul unilateral care nu realizează puterea publică* care cuprinde a. actul unilateral ce nu realizează puterea publică și b. contractele axate pe ideea de persoană juridică<sup>10</sup>.

Activitatea autorității administrației publice franceze se reflectă tot prin emiterea de acte juridice de drept administrativ și acte juridice de drept civil. Așadar, la rândul lor, doctrinarii de drept administrativ francez fac distincție între: – actul administrativ care reflectă exercițiul puterii publice și care este supus controlului tribunalului administrativ și – actul de drept civil al administrației care se încheie de entitățile administrației publice fără exercitarea prerogativei de putere publică și care sunt supuse controlului tribunalului judiciar (instanța de drept comun)<sup>11</sup>.

Plecând de la faptul că statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt singurele subiecte de drept care dețin în patrimoniul lor un domeniu public și un domeniu privat, iar în activitatea de gestionare a acestor domenii emit acte juridice în regim de putere publică, respectiv acte juridice în regim de drept privat, doctrina de specialitate a conceput teza dublei personalități a statului și a unităților administrativ-teritoriale cu privire la administrarea bunurilor lor: cea *administrativă*, care le permite să exercite puterea publică prin emiterea de acte administrative și cea *civilă* care le permite să încheie acte juridice de drept civil<sup>12</sup>.

Această teorie a fost fundamentată în primul act normativ adoptat în România cu privire la administrația publică locală. Astfel, art. 4 din Legea administrației publice locale nr. 69/1991, abrogată de Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, prevedea: „(1) Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice. Ele au deplina capacitate, posedă un patrimoniu și au inițiativa în tot ceea ce privește administrarea intereselor publice locale,

<sup>9</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 8.

<sup>10</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 11.

<sup>11</sup> J. Petit, P.-L. Frier, *Droit administratif*, ediția 15, Editura LGDJ, Paris, 2021, p. 410.

<sup>12</sup> O. Podaru, *op. cit.*, 2010, p. 94; a se vedea în același sens și G. del Vecchio, *Lección de filozofie juridică*, Editura Europa Nova, 1995, p. 217 apud. V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, Volumul II, Editura Universul Juridic, București, 2018, p. 319.

exercitând, în condițiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite. (2) Ca persoane juridice civile au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar ca persoane juridice de drept public sunt proprietare ale bunurilor domeniului public de interes local, potrivit legii”. Cu alte cuvinte, în funcție de bunurile pe care le gestionează, unitățile administrativ-teritoriale erau considerate a avea fie calitatea de persoane juridice de drept privat, fiind pe poziție de egalitate cu orice alt subiect de drept (art. 44 din Constituția România), fie cea de persoane juridice de drept public, această din urmă calitate generând exercitarea drepturilor lor prin acte administrative<sup>13</sup>. Totuși, terminologia utilizată de prima lege a administrației publice locale – persoane juridice civile și persoane juridice de drept public – nu a fost cea mai potrivită întrucât unitatea administrativ-teritorială, chiar și atunci când exercita capacitatea juridică civilă, rămânea tot o persoană juridică de drept public. În acest sens, se impune a se preciza faptul că distincția dintre persoana juridică de drept public și persoana juridică de drept privat nu constă în poziția pe care fiecare o adoptă în raporturile juridice, ci constă în modul de înființare a acestora, existând persoane juridice de drept public (înființate prin lege) care nu au o capacitate juridică administrativă.

În prezent, art. 96 C. adm., care a preluat art. 21 alin. (1) teza I din Legea nr. 215/2001, prevede că „Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu”. În acest sens, în doctrina de specialitate s-a precizat că actuala reglementare consacră teza unicității personalității statului și a unităților administrativ-teritoriale fundamentată pe ideea că aceeași entitate nu poate avea două personalități juridice, una de drept public și una de drept privat strict prin raportare la actele juridice pe care le adoptă sau atribuțiile pe care le exercită<sup>14</sup>. Într-adevăr, pornind de la modalitatea de înființare, nicio entitate nu poate fi concomitent atât persoană juridică de drept public, cât și persoană juridică de drept civil, întrucât persoanele juridice de drept public întotdeauna se vor înființa prin lege (art. 191 C. civ.), iar persoanele juridice de drept privat se constituie, în mod liber, în una dintre formele prevăzute de lege (art. 190 C. civ.). Cu toate acestea, nu consider că formularea din cuprinsul art. 91 C. adm. elimină teza dualității capacității statului și a unităților administrativ-teritoriale, în continuare autoritățile publice putând exercita atât prerogative de drept public, cât și prerogative de drept privat.

Așadar, în activitatea de gestionare a domeniului public și privat, unitățile administrativ-teritoriale emit acte juridice în regim de putere publică, respectiv în regim de drept privat, în doctrina de drept administrativ reținându-se că „administrația, investită cu putere publică în vederea executării legii ori a prestării serviciilor publice, poate folosi această putere atunci când emite un act juridic – caz în care vorbim despre un act de putere, veritabil act administrativ – sau se poate comporta ca un simplu particular – situație în care vom fi în prezența unui act privat”<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> I. Muraru, E. S. Tănăsescu (coord.) ș.a., *Constituția României – Comentariu pe articole*, ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2019, p. 1197.

<sup>14</sup> A se vedea C.S. Săraru, *Capacitatea autorităților de a încheia contracte administrative*, în Revista „Dreptul” nr. 1/2010, p. 101.

<sup>15</sup> O. Podaru, *op. cit.*, 2010, p. 10.



### III. Criterii de distincție între actele autorităților publice emise în regim de putere publică și actele autorităților publice emise în regim de drept privat

Distincția dintre actele emise în regim de putere publică și cele emise în regim de drept privat pornește de la definiția actului administrativ prevăzută de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ conform căreia acesta este „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice”.

În doctrina de specialitate<sup>16</sup> au fost enunțate următoarele trăsături specifice actelor administrative emise de autoritate:

a. actele administrative reprezintă o manifestarea unilaterală de voință a autorității publice care acționează în calitate sa de subiect de drept special investit cu atribuții de putere publică;

b. actele administrative sunt emise pe baza legii și pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor și a celorlalte acte normative;

c. actele administrative sunt obligatorii atât pentru persoanele fizice sau juridice a căror activitate intră sub incidența unui asemenea act, cât și pentru organul emitent însuși;

d. actele administrative sunt executorii prin ele însele;

Așadar, văzând definiția și trăsăturile actului administrativ, putem conchide că actul juridic civil emis de o autoritate publică reprezintă manifestarea unilaterală de voință a autorității publice care acționează ca subiect de drept civil în raporturi juridice de drept privat cu scopul de a produce efecte juridice, însă fără să urmărească organizarea executării legii sau executarea în concret a legilor sau a altor acte normative.

Într-o monografie actuală dedicată contenciosului administrativ<sup>17</sup>, sub titulatura marginală „Criterii de distincție între actul administrativ de autoritate și actele juridice civile ale autorităților administrației publice”, autorul enumeră pe de o parte motivele pentru care această distincție prezintă importanță, iar pe de altă parte consecințele acestei distincții, singurul criteriu veritabil enunțat fiind *cauza actului juridic*. Cauza actului juridic reprezintă scopul pentru care actul a fost adoptat/emis, autorul arătând că întotdeauna cauza unui act administrativ va fi reprezentată de realizarea unui interes public<sup>18</sup>, pe când cauza actului juridic civil va fi reprezentată de motivul care determină fiecare parte să încheie actul<sup>19</sup> (art. 1.235 C. civ.). Cu toate acestea, apreciez acest criteriu ca fiind unul

<sup>16</sup> A se vedea A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 5-9.

<sup>17</sup> O. Puie, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. I, ediția a II-a, Editura Universul Juridic, București, 2021, p. 733-739.

<sup>18</sup> Spre exemplu, Hotărârea Consiliului Local prin care se aprobă o documentație de urbanism reprezintă, conform Deciziei 12 din 28 iunie 2021 un act administrativ cu caracter normativ, fiind emis cu scopul realizării unui interes public.

<sup>19</sup> Spre exemplu, Dispoziția Primarului prin care se aplică o sancțiune disciplinară unei persoane încadrate cu contract individual de muncă în cadrul aparatului de specialitate al primarului este un act juridic civil emis în regim de drept privat (dreptul muncii), cauza emiterii acestuia fiind determinată de partea emitentă, fără ca partea emitentă să urmărească satisfacerea unui interes public.

îndoielnic întrucât există situații în care motivul care va determina autoritatea publică să încheie sau să emită actul juridic de drept civil va fi reprezentat de satisfacerea unui interes general, public<sup>20</sup>.

Prin urmare, consider că cea mai elocventă opinie în ceea ce privește deosebirea actelor emise în regim de putere publică de cele emise în regim de drept privat aparține unui reprezentant al Școlii de drept de la Cluj<sup>21</sup> potrivit căruia criteriul de delimitare dintre aceste două genuri de acte juridice îl reprezintă *forța intrinsecă a actului*, iar nu organul de la care emană și procedura după care acesta a fost adoptat, distincția fiind mult mai simplă de făcut atunci când organului emitent îi este substituit, imaginar, un particular<sup>22</sup>. În concret, autorul a arătat că „atunci când particularul, pus în poziția administrației, poate să emită actul în cauză, fără îndoială că administrația se comportă ca un simplu particular întrucât nu are nevoie, pentru emiterea actului, de puterea publică pe care legea i-a pus-o la dispoziție, pe când atunci când particularul, așezat în poziția administrației, nu ar putea emite actul în cauză, atunci cu siguranță vom fi în prezența unui act administrativ emis în regim de putere publică întrucât doar puterea publică cu care este investită administrația poate face diferența”.

Această opinie a fost oarecum îmbrățișată și de instanța supremă care, în considerentele Deciziei nr. 11 din 11 mai 2015<sup>23</sup>, a analizat distincția dintre actele autorităților publice emise în regim de putere publică și actele autorităților publice emise în regim de

---

<sup>20</sup> Spre exemplu, Hotărârea Consiliului prin care se aprobă vânzarea unui bun proprietate privată este un act juridic civil emis în regim de drept privat. Cu toate acestea, cauza încheierii acestui act, deși determinată de partea care îl emite, are în vedere satisfacerea unui interes general întrucât toate bunurile domeniiale au la bază un regim de putere publică, neputându-se confunda proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale cu cea a unui particular (a se vedea, în acest sens, V. Vedinaș, *op. cit.*, vol. II, p. 332; O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 230); În același sens, în doctrina franceză s-a subliniat că scopul urmărit de persoanele de drept public – în special de către stat și colectivități locale – atunci când administrează bunurile din domeniul lor privat este diferit de cel urmărit de către persoanele de drept privat, și anume actele de administrare a bunurilor private de către stat și colectivități teritoriale sunt rareori dictate de motive financiare. În opinia autorului, gestionarea domeniului privat este un serviciu public care, spre deosebire de serviciile publice administrative, dar la fel ca și serviciile publice industriale sau comerciale, intră în competența tribunalului judiciar. (J.-M. Auby, *Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration*, Editura EDCE 1958, p. 35, *apud* P. Godfrin, M. Degoffe, *Droit administratif des biens*, ediția 13, Editura Dalloz, Paris, 2020, p. 7-8).

<sup>21</sup> O. Podaru, *op. cit.*, 2010, nota 2 subsol, p. 11.

<sup>22</sup> Autorul subliniază faptul că hotărârile organului deliberativ al autorității publice vor fi întotdeauna, din punct de vedere organic, acte administrative întrucât acestea vor fi adoptate după aceeași procedură, necesitând aceleași forme procedurale anterioare (aviz de legalitate al Secretarului General al unității administrativ-teritoriale), concomitente (cvorum de prezență și de vot, semnare) și posterioare (comunicarea către persoana interesată și către Instituția Prefectului), motiv pentru care trebuie să fie luat în considerare criteriul material, respectiv forța intrinsecă a actului.

<sup>23</sup> Hotărârea instanței supreme a fost aspru criticată, autorul criticilor promovând, la acel moment, ideea potrivit căreia „natura juridică de act administrativ nu se raportează la domeniul reglementat de respectivul act administrativ, astfel că, indiferent de domeniul de reglementare, actul emis își păstrează natura sa juridică de act administrativ, autoritatea publică emitentă a respectivului act administrativ acționând în regim de putere publică indiferent de domeniul reglementat prin acel act administrativ” (O. Puie, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. II, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 87-94).

drept privat pentru a putea răspunde sesizării referitoare la întinderea aplicării art. 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ fie la toate actele administrației publice locale pe care Instituția Prefectului le consideră nelegale, fie doar la actele administrației publice locale care se încadrează în sfera celor prevăzute de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, respectiv cele administrative. Pentru a distinge între actele administrative și cele civile emise/încheiate de autoritățile publice, Înalta Curte de Casație și Justiție a avut în vedere tocmai poziția pe care părțile o adoptă în raporturile juridice la care iau parte. Astfel, instanța supremă a subliniat că atunci când emit sau încheie acte juridice de drept administrativ autoritățile publice se plasează pe o poziție exorbitantă în raport cu particularii, iar atunci când emit sau încheie acte juridice de drept civil în cadrul unui raport juridic de drept privat poziția autorităților este egală cu cea a particularilor.

În doctrina de drept francez, distincția dintre actele autorităților emise în regim de drept public și cele emise în regim de drept privat s-a făcut în special prin raportare la activitatea autorităților de gestionare a domeniului public comparativ cu cel privat. În mod tradițional, se consideră că persoanele juridice de drept public își gestionează domeniul privat în aceeași modalitate în care și proprietarii privați își gestionează proprietatea, adică în scopuri pur patrimoniale. Acesta este motivul pentru care s-a apreciat că deciziile adoptate de autoritate referitoare la gestionarea domeniului privat care nu au caracter de reglementare sunt, în principiu, acte de drept privat și intră în competența tribunalului judiciar (de drept comun) întrucât acestea nu pun în aplicare nicio prerogativă de putere publică<sup>24</sup>.

În același sens, un autor de drept administrativ al Școlii de drept de la București<sup>25</sup> a lansat ideea potrivit căreia atunci când obiectul actului juridic emis de autoritatea publică îl reprezintă un bun, criteriul care va determina dacă actul juridic emis este administrativ sau civil îl reprezintă natura juridică a bunului. În concret, dacă bunul (va) face parte din domeniul privat actul unilateral este adoptat în regim de drept privat, iar dacă bunul (va) face parte din domeniul public actul unilateral este adoptat în regim de drept public.

Prin urmare, concluzia nu poate fi decât aceea că hotărârile prin care Consiliul local al unității administrativ-teritoriale aprobă vânzarea și prețul de vânzare al unui imobil proprietate privată sunt manifestări de voință specifice operațiunii de vânzare-cumpărare, iar nu acte de putere publică pentru a se reține natura administrativă a acestor hotărâri.

În acest context, Consiliul local nu exercită doar atribuții de putere publică, ci și atribuții de gestiune a intereselor de natură privată ale unității administrativ-teritoriale, comportându-se, atunci când hotărăște vânzarea bunurilor proprietate privată a unității administrativ-teritoriale, ca orice alt organ colegial de conducere împuternicit să exprime voința oricărei persoane juridice.

Practic, hotărârea consiliului local al unității administrativ-teritoriale prin care decide înstrăinarea cu titlu oneros a unui bun din domeniul privat are natura juridică a unui act juridic civil unilateral așa cum prevede art. 1.324 C. civ.

<sup>24</sup> J. Petit, P.-L. Frier, *op. cit.*, p. 410-411.

<sup>25</sup> V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 19.

#### IV. Interesul distincției dintre actele autorităților publice emise în regim de putere publică și actele autorităților publice emise în regim de drept privat

Consecințele stabilirii caracterului civil al hotărârii prin care se aprobă vânzarea unui bun din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale prezintă importanță din mai multe perspective, și anume:

(a) Înlăturarea obligativității comunicării hotărârii consiliului local cu Instituția Prefectului.

Prima consecință a stabilirii naturii juridice civile a hotărârii prin care Consiliul local decide vânzarea unui bun proprietate privată este înlăturarea obligativității comunicării acestei hotărâri cu Instituția Prefectului. Așadar, art. 197 C. adm. prevede că „Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale comunică **actele administrative** prevăzute la art. 196 alin. (1) prefectului în cel mult 10 zile lucrătoare de la data adoptării, respectiv emiterii”. *Per a contrario*, această obligativitate nu subzistă în situația în care actul adoptat de Consiliul local nu are natura juridică a unui act administrativ cu caracter normativ sau individual.

Conform art. 1.326 alin. (1) C. civ.: „Actul unilateral este supus comunicării atunci când constituie, modifică sau stinge un drept al destinatarului și ori de cât ori informarea destinatarului este necesară potrivit naturii actului”. Așadar, hotărârea de natură juridică civilă a consiliului local al unității administrativ-teritoriale se va comunica cu persoana căreia i se adresează, așa cum prevede și art. 199 C. adm. pentru actele administrative cu caracter individual, fără ca această hotărâre să se mai comunice Instituției Prefectului.

Concluzia este firească mai cu seamă că, așa cum vom vedea în continuare, fiind vorba despre un act juridic de natură civilă, acesta nu este supus controlului de legalitate exercitat de Prefect.

(b) Înlăturarea controlului de tutelă administrativă exercitat de Prefect.

Teza conform căreia actele juridice de natură civilă emise de autoritățile administrației publice nu sunt supuse controlului de legalitate exercitat de Prefect a fost fundamentată de magistrații Curții Constituționale prin Decizia nr. 1353 din 10 decembrie 2008.

Excepția de neconstituționalitate a fost invocată din oficiu de către instanța de judecată – Curtea de Apel Timișoara care a arătat că „într-o interpretare literală – în condițiile în care art. 123 alin. (5) din Constituția României nu face distincție între diferitele acte ce pot fi atacate în justiție de prefect – se poate aprecia că limitarea acestui control de legalitate exclusiv la actele administrative, limitare cuprinsă în art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004, republicată, apare ca neconformă cu dispoziția constituțională citată, care nu limitează dreptul prefectului la a ataca în justiție numai actele administrative”. Magistrații Curții Constituționale au respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004 [în prezent art. 252 alin. (1) lit. c) și art. 255 C. adm.] reținând că textul legal este în acord cu prevederile art. 123 alin. (5) din Constituția României întrucât „dispozițiile constituționale își găsesc concretizarea expresă

pe planul legislației infraconstituționale în art. 3 alin. (1) – Tutela administrativă – din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, adoptată de Parlament ca Lege organică în temeiul art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituție – lege cadru în materie, precum și în art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului – lege specială în materie”. Așadar, Curtea Constituțională a concluzionat că „dreptul de tutelă administrativă al prefectului se referă la controlul asupra actelor administrative ale autorităților publice locale întrucât acestea sunt emise în regim de putere publică, iar prefectul este, așa cum prevede art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004 (în prezent abrogat), «garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local», iar recunoașterea posibilității prefectului de a ataca în instanță alte acte decât cele administrative ar conduce la încălcarea de către acesta a principiului constituțional al autonomiei locale”.

Prin urmare, acțiunile Prefectului îndreptate împotriva hotărârilor consiliului local prin care se aprobă vânzarea unui bun proprietate privată a unității administrativ-teritoriale vor fi respinse ca inadmisibile de instanța de contencios administrativ.

(c) Înlăturarea controlului exercitat de către instanța de contencios administrativ.

În mod evident, fiind vorba despre un act juridic de natură civilă, competența în cercetarea legalității acestuia va reveni întotdeauna instanței de drept comun. În acest sens, în doctrina de specialitate s-a conchis că, în timp ce legalitatea actelor administrative poate fi cercetată de către însuși organul emitent pe calea recursului administrativ, de către organul ierarhic superior organului emitent pe calea recursului administrativ ierarhic, de către autorități publice investite cu activitatea administrativ-jurisdicțională și de către instanțele de contencios administrativ, legalitatea actelor juridice civile cu caracter patrimonial este cercetată doar de către instanțele judecătorești de drept comun<sup>26</sup>.

## V. Considerații finale

Constatăm că natura juridică civilă a hotărârii prin care consiliul local aprobă înstrăinarea unui bun din domeniul privat înlătură controlul de tutelă administrativă și implicit competența instanței de contencios administrativ.

Cu toate acestea, în practica judiciară unele instanțe de contencios administrativ, sesizate de Prefect, au admis acțiunea în anularea hotărârii consiliului local prin care s-a aprobat vânzarea unui bun imobil din domeniul privat întrucât au constatat că s-au încălcat prevederi legale imperative de drept public, precum regula licitației publice cu privire la vânzarea bunurilor din domeniul privat<sup>27</sup>. Aceeași soluție de admitere a acțiunii formulate de Prefect ar putea fi dispusă și în situația în care prin hotărârea consiliului local se aprobă înstrăinarea cu titlu gratuit a unui bun din domeniul privat întrucât adoptarea unei astfel de hotărâri excede atribuțiilor pe care legiuitorul le-a acordat organului deliberativ al unității administrativ-teritoriale.

<sup>26</sup> O. Puie, *op. cit.*, 2021, p. 735.

<sup>27</sup> C. Ap. Pitești, S. de cont. adm. și fisc., dec. nr. 1301/2012, consultată în programul legislativ legisplus.ro.

Totuși, deși opinia mea este criticabilă întrucât oferă autorităților publice posibilitatea eludării normelor legale imperative, consider că hotărârea consiliului local al unității administrativ-teritoriale prin care se aprobă înstrăinarea unui bun proprietate privată, chiar și atunci când autoritatea publică locală încalcă norme juridice imperative de drept public, nu poate face obiectul controlului de tutelă administrativă, întrucât, raportat la reglementarea actuală, natura juridică a acestei hotărâri este una civilă.

Cu toate acestea, actele juridice civile emise și/sau încheiate de autoritatea publică locală cu încălcarea normelor juridice imperative vor putea face obiectul unor acțiuni în constatarea nulității absolute la solicitarea oricărei persoane interesate, fiind vorba de încălcarea unor dispoziții legale instituite pentru ocrotirea unui interes general (art. 1.247 C. civ.). Așadar, hotărârea prin care autoritatea publică locală aprobă vânzarea fără licitație publică a unui teren fără construcții către o persoană fizică sau juridică de drept privat sau hotărârea prin care se aprobă donarea unui bun către o persoană fizică sau juridică de drept privat va putea face obiectul unei acțiuni în constatarea nulității absolute. În mod evident, o astfel de acțiune nu va fi pornită de unitatea administrativ-teritorială sau de beneficiarul hotărârii care, cel mai probabil, nu vor avea niciun interes în acest sens. În schimb, un terț care ar fi dorit să achiziționeze la rândul său acel teren poate promova pe rolul instanței de drept civil o acțiune având ca obiect constatarea nulității absolute a contractului de vânzare cumpărare sau a contractului de donație încheiat între părți cu eludarea unor norme legale imperative de drept public, situație în care se va solicita în mod obligatoriu și anularea hotărârii consiliului local care a stat la baza încheierii acestui contract.

Cea mai spinoasă problemă rămâne în continuare modalitatea în care terții iau la cunoștință despre aceste eventuale abuzuri ale autorităților publice locale. Așadar, pentru a preveni eventuale abuzuri ale autorităților publice locale, *de lege ferenda* s-ar impune modificarea art. 197 C. adm. în sensul obligativității comunicării și aducerii la cunoștința Prefectului a tuturor actelor autorității publice locale, fie ele de natură administrativă sau de natură civilă. Doar astfel Prefectul va putea aprecia dacă actele autorității publice încalcă prevederi legale de drept public și, în considerarea atribuției sale de „asigurare a monitorizării aplicării unitare și respectării Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, precum și a celorlalte acte normative de către autoritățile administrației publice locale și serviciile publice deconcentrate, la nivelul județului, respectiv al municipiului București” [art. 253 alin. (1) C. adm.] va putea promova, de această dată pe rolul instanței civile, o acțiune având ca obiect constatarea nulității absolute a actului autorității publice pe care îl consideră nelegal.

# Contestația la executare, prin prisma disponibilității procesuale

## The enforcement appeal, through the prism procedural availability

*Jud. Ioana-Anamaria FILOTE-IOVU\**  
Judecătoria Sectorului 2 București

### Abstract

*The principle of availability in the civil process is expressed through a series of rights, including the right of those injured by enforcement to file an enforcement appeal to defend their rights and legitimate interests.*

*In this study, the author analyzes the theoretical and practical importance of the object, subjects and the term for formulating the enforcement appeal.*

*At the same time, highlighting the legislative gaps and the jurisprudential divergences in this matter, the author makes a series of proposals of the ferenda law meant to offer solutions to the identified problems.*

**Keywords:** *enforcement appeal; the principle of availability; the object of the enforcement appeal; the subjects of the enforcement appeal; the term for exercising the appeal.*

### Rezumat

*Principiul disponibilității în procesul civil este exprimat printr-o serie de drepturi, printre care și dreptul celor vătămați prin executarea silită de a formula contestație la executare pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale acestora.*

*În acest studiu, autoarea analizează importanța teoretică și practică a obiectului, subiectelor și a termenului de formulare a contestației la executare.*

*Totodată, evidențiind lacunele legislative și divergențele jurisprudențiale din această materie, autoarea face o serie de propuneri de lege ferenda menite a oferi soluții problemelor identificate.*

**Cuvinte-cheie:** *contestație la executare, principiul disponibilității, obiectul contestației la executare, subiectele contestației la executare, termenul de exercitare a contestației.*

## 1. Introducere

Contestația la executare a fost definită în doctrină drept „**mijlocul procedural prin care părțile sau terțele persoane vătămate prin executare se pot plânge instanței competente cu scopul de a obține desființarea actelor ilegale de executare**”<sup>1</sup>, respectiv ca fiind „o cale de atac specifică procedurii execuționale îndreptate împotriva actelor de executare sau a întregii executări silită în vederea restabilirii legalității”<sup>2</sup>.

Lipsa unei definiții legale a condus la divergențe doctrinare în privința naturii juridice a contestației.

Astfel, unii autori<sup>3</sup> au considerat că este vorba de o acțiune civilă obișnuită, specifică ultimei faze a procesului civil, în timp ce opinia majoritară este în sensul că, în situația în care părțile raportului juridic promovează contestația la executare, aceasta apare ca o cale de atac specială, iar dacă este promovată de o terță persoană vătămată prin actele de executare silită<sup>4</sup>, prezintă aspectele unei acțiuni civile particulare.

Un alt punct de vedere, promovat de literatura de specialitate, face distincție cât privește natura juridică a contestației la executare, în raport de scopul urmărit prin exercitarea acestei căi. Astfel, în măsura în care se contestă actele de executare, de către creditor sau debitor, contestația la executare se prezintă ca o cale de atac specifică fazei executării silită, întrucât, prin intermediul ei se tinde la desființarea unor acte execuționale, efectele sale fiind similare cu cele ale desființării unei hotărâri judecătorești sau a altui act jurisdicțional<sup>5</sup>, litigiul căpătând un caracter petitoriu, în cadrul căruia terțul este ținut să facă dovada dreptului său de proprietate asupra bunului<sup>6</sup>.

În ceea ce privește contestația la executare promovată de terțe persoane, ce se pretind vătămate prin executare, aceasta tinde în principal, la scoaterea de sub urmărire a unor bunuri<sup>7</sup>, despre care se susține că ar fi proprietatea contestatorului, caz în care, contestația la executare îmbracă forma unei adevărate acțiuni în revendicare<sup>8</sup>.

Contestația la executare promovată în temeiul art. 712 alin. (4) C. pr. civ. are natura juridică a unei cereri de împărțire a unor bunuri proprietate comună pe cote-părți sau în devălmășie, instanța putând decide în cadrul contestației la executare asupra împărțelii bunurilor pe care debitorul le deține în proprietate comună cu alte persoane<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> C. Olteanu, *Contestația la executare conform NCPC*, disponibilă [Online] la adresa <https://www.juridice.ro/211755/contestatia-la-executare-conform-ncpc.html>, accesată la data de 2 iunie 2022.

<sup>2</sup> C. Lungănașu, *Contestația la executare. Instituție fundamentală a dreptului procesual civil*, Editura C. H. Beck, București, 2019, p. 47.

<sup>3</sup> I. Leș, *Tratat de drept procesual civil*, Editura All Beck, București, 2001, p. 907.

<sup>4</sup> A. Sitaru, *Unele aspecte ale contestației la executare în civil*, publicată în Revista „Legalitatea populară” nr. 3/1957, p. 852.

<sup>5</sup> S. Zilberstein, V.M. Ciobanu, *Tratat de executare silită*, Editura Lumina Lex, București, 2001, pp. 264-265.

<sup>6</sup> D. Ghiță, O. C. Ghiță, *Considerații privind contestația la executare*, disponibilă [Online] la adresa <https://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2008/RSJ4/A03GhitaDaniel.pdf>, accesată la data de 2 iunie 2022.

<sup>7</sup> A. Lesviodox, *Contestația la executare în materie civilă*, Editura Științifică, București, 1967, p. 16.

<sup>8</sup> G. Boroi, D. Rădescu, *Codul de procedură civilă comentat și adnotat*, Editura All, București, 1996, p. 668.

<sup>9</sup> D. Ghiță, O. C. Ghiță, *Considerații privind contestația la executare, op. cit.*



Cât privește competența teritorială de soluționare a contestației la executare, potrivit art. 714 raportat la art. 651 C. pr. civ., aceasta aparține în principiu judecătoriei în circumscripția căreia se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul, sau după caz, sediul debitorului, cu excepția cazurilor în care legea dispune altfel<sup>10</sup>.

Cu privire la acest aspect, prin Decizia nr. 18/2019<sup>11</sup>, Instanța Supremă a statuat că „în interpretarea și aplicarea unitară a prevederilor art. 714 și art. 95 C. pr. civ., secțiile civile ale tribunalelor sunt competente funcțional să soluționeze apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii asupra contestațiilor formulate împotriva executărilor silită pornite în temeiul art. 260 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare”<sup>12</sup>.

Totodată, aceeași instanță<sup>13</sup>, a decis că „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 226 din Legea nr. 71/2011, raportat la art. 95 pct. 2 C. pr. civ., tribunalele specializate sunt competente să soluționeze apelurile în cererile formulate în procedura executării silită în materiile ce fac obiectul specializării lor”, precum și că „În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 41 alin. (1) și art. 45 alin. (2) teza I din Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, art. 260 alin. (1) și (4) C. pr. fisc., art. 651 alin. (1), art. 714 alin. (1) și art. 719 alin. (1) și (7) C. pr. civ., competența materială de soluționare a contestațiilor privind executarea silită începută de creditorii bugetari în temeiul dispozițiilor art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014 aparține judecătorului-sindic investit cu procedura de insolvență în care se formulează respectivele contestații, potrivit art. 45 alin. (1) lit. r) și alin. (2) din Legea nr. 85/2014. În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 997 alin. (1) C. pr. civ., raportat la art. 233 alin. (1) lit. a) și art. 260 C. pr. fisc., sunt admisibile cererile adresate judecătorului-sindic pe calea ordonanței președințiale având ca obiect măsuri vremelnice privind ridicarea, suspendarea și suspendarea provizorie a măsurilor de executare silită luate de organele de executare fiscală, în cazurile în care executarea silită a fost începută de acestea în temeiul art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014”<sup>14</sup>.

Amintim că, în privința interpretării art. 651 alin. (1), art. 666, art. 712, art. 714 și art. 112 C. pr. civ., Înalta Curte de Casație și Justiție a mai stabilit prin Decizia nr. 20/2021<sup>15</sup> faptul că „instanța de executare competentă teritorial să soluționeze contestația la executare propriu-zisă formulată de unul dintre debitorii la care se referă titlul executoriu este judecătoria care a încuviințat executarea silită a acelui titlu executoriu, în afara cazurilor în care legea dispune altfel”.

<sup>10</sup> C. Roșu, *Drept procesual civil. Partea specială, Ediția 11*, Editura C. H. Beck, București, 2021, pp. 301-302.

<sup>11</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, dec. nr. 18/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 621 din 26 iulie 2019.

<sup>12</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 547 din 23 iulie 2015.

<sup>13</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, dec. nr. 2/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 863 din 25 octombrie 2019.

<sup>14</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, dec. nr. 17/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 61 din 20 ianuarie 2020.

<sup>15</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, dec. nr. 20/2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1083 din 11 noiembrie 2021.

Subliniem faptul că este esențial ca procedura execuțională să se realizeze cu respectarea condițiilor prescrise de legiuitor, nesocotirea lor deschizând posibilitatea celor vătămați prin executarea silită de a recurge la acest mijloc pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime.

## 2. Obiectul contestației la executare

Contestația la executare are drept obiect executarea silită în sine și orice acte de executare realizate cu nerespectarea dispozițiilor legale, a căror desființare se poate solicita instanței pe această cale de către cei vătămați, inclusiv refuzul de efectuare a executării silite sau de îndeplinire a unui act execuțional<sup>16</sup>.

Potrivit art. 712 C. pr. civ., „(1) *Împotriva executării silite, a încheierilor date de executorul judecătoresc, precum și împotriva oricărui act de executare se poate face contestație de către cei interesați sau vătămați prin executare. De asemenea, se poate face contestație la executare și în cazul în care executorul judecătoresc refuză să efectueze o executare silită sau să îndeplinească un act de executare silită în condițiile legii.* (2) *Dacă nu s-a utilizat procedura prevăzută la art. 443, se poate face contestație și în cazul în care sunt necesare lămuriri cu privire la înțelesul, întinderea sau aplicarea titlului executoriu.* (3) *De asemenea, după începerea executării silite, cei interesați sau vătămați pot cere, pe calea contestației la executare, și anularea încheierii prin care s-a admis cererea de încuviințare a executării silite, dacă a fost dată fără îndeplinirea condițiilor legale.* (4) *Împărțirea bunurilor proprietate comună pe cote-părți sau în devălmășie poate fi hotărâtă, la cererea părții interesate, și în cadrul judecării contestației la executare”.*

Aceste dispoziții legale au condus la clasificarea contestației la executare în: contestația la executare propriu-zisă și contestația la titlu, potrivit unei opinii<sup>17</sup>, respectiv în: contestația la executare propriu-zisă, contestația la titlu și contestația împotriva refuzului judecătoresc, potrivit altei viziuni<sup>18</sup>.

*Contestația la executare propriu-zisă.* Obiectul contestației la executare propriu-zisă este reprezentat de:

- refuzul executorului judecătoresc de efectuare a executării silite sau de îndeplinire a unui act execuțional;
- executarea silită, încheierile emise de către executor, precum și orice acte de executare, cererea putând fi formulată de orice persoană interesată sau vătămată prin urmărirea silită<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> C. Androne, *Urmărirea silită mobilă în lumina noului Cod de procedură civilă*, disponibilă [Online] la adresa <https://www.juridice.ro/667486/urmarirea-silita-mobiliara-in-lumina-noului-cod-de-procedura-civila.html>, accesată la data de 2 iunie 2022.

<sup>17</sup> C. Roșu, *Drept procesual civil*, op. cit., 2021, p. 306.

<sup>18</sup> C. Lungănașu, *Contestația la executare*, op. cit., p. 38.

<sup>19</sup> C. Roșu, *Drept procesual civil*, op. cit., 2021, p. 306.

De pildă, într-un dosar aflat pe rolul Judecătoriei Sectorului 2 București<sup>20</sup>, s-a solicitat **anularea încheierii din data de 03.09.2021** privind încuviințarea executării silite în baza sentinței civile nr. 3674/2021 pronunțată de aceeași instanță, **a tuturor încheierilor și actelor de executare emise de către executorul judecătoresc în dosarul de executare silită nr. 807/2021, inclusiv a încheierii din 07.09.2021** de stabilire a cheltuielilor de executare, **întoarcerea executării și restabilirea situației anterioare executării silite**, respectiv obligarea creditoarei la restituirea tuturor sumelor poprite, precum și a tuturor celorlalte sume încasate de la debitor în dosarul execuțional.

Soluția pronunțată a fost de admitere în parte a contestației la executare, dispunându-se îndreptarea adreselor din data de 02.11.2021 în sensul că în cuprinsul acestora suma de 12.972 lei va fi diminuată cu 500 lei, reprezentând o parte din pensia de întreținere aferentă lunii februarie 2021, fiind respinsă în rest contestația la executare, precum și capătul de cerere având ca obiect întoarcerea executării silite.

A reținut instanța că obligația stabilită prin sentința civilă nr. 3674/2021 pronunțată de Judecătoria Sectorului 2 București este continuă, iar contestatorul nu și-a achitat de bunăvoie obligația stabilită prin aceasta, motiv pentru care intimata a procedat la aducerea ei la îndeplinire prin executare silită, pentru sumele scadente și neplătite de contestator, cu titlu de pensie de întreținere, hotărârea prin care a fost stabilită obligația fiind titlu executoriu, potrivit art. 632 alin. (2) C. pr. civ.

Contestatorul a invocat în cererea formulată și motive de fapt privitoare la fondul dreptului, deși executarea silită s-a făcut în temeiul unei hotărâri judecătorești, situație în care aceste argumente nu au fost analizat întrucât potrivit art. 713 alin. (1) C. pr. civ., în procedura contestației la executare, în care titlul executoriu este reprezentat de o hotărâre judecătorească „debitorul nu va putea invoca pe cale de contestație motive de fapt sau de drept pe care le-ar fi putut opune în cursul judecății în primă instanță sau într-o cale de atac ce i-a fost deschisă”.

S-a apreciat totodată că intimata este reprezentanta minorilor, astfel că, în mod corect acesta a declanșat executarea silită, iar suma pretinsă de intimată cu titlu de pensie de întreținere, pentru sumele ajunse la scadență și neplătite de debitor, constituie o creanță certă, lichidă și exigibilă, fiind îndeplinite condițiile prevăzute de dispozițiile art. 632 alin. (1) și art. 663 alin. (1) C. pr. civ.

De asemenea, cheltuielile de executare silită stabilite de executor prin încheierea dată de acesta, ce constituie titlu executoriu, sunt conforme cu dispozițiile art. 670 alin. (3) C. pr. civ.

S-a considerat că lipsa menționii cuantumului sumei datorate de contestator în cadrul încheierii de încuviințare a executării silite nu este de natură a conduce la altă concluzie, mai ales că potrivit art. 628 alin. (2) C. pr. civ., executorul judecătoresc este cel care calculează sumele de bani determinabile.

<sup>20</sup> Jud. Sectorului 2 București, S. civ., sent nr. 13921/2021, nepublicată.

Întrucât prin titlul executoriu nu au fost exceptate de la stabilirea venitului net al contestatorului sporurile nepermanente ale debitorului, în mod corect acestea au fost luate în considerare la stabilirea pensiei de întreținere calculate.

În ceea ce privește creanța datorată de contestator, a reținut instanța că acesta a făcut dovada achitării parțiale a pensiei de întreținere datorate cu facturile și chitanțele depuse la filele 23-27 dosar, achitând suma de 2456 lei lunar în perioada aprilie-iulie 2021, fiind detaliate plățile efectuate.

S-a mai constatat că din adeverința depusă la dosar a reieșit că acesta ar fi trebuit să achite o pensie de întreținere aferentă lunilor ianuarie-iulie 2021 în cuantum total de 20.776, acesta achitând doar 9824 lei până la data declanșării executării silite, reieșind o diferență de 10.952 lei, la care se adaugă dobânda legală pentru întârzierea achitării în termen.

Totodată, ulterior declanșării executării silite și emiterii actelor execuționale, contestatorul a mai achitat suma de 2456 lei.

Cu toate acestea, la momentul emiterii lor, actele de executare erau corecte, cu excepția adreselor din data de 02.11.2021 emise de executor, cu privire la care s-a dispus îndreptarea, în sensul că suma de 12.972 lei a fost diminuată cu 500 lei, reprezentând o parte din pensia de întreținere aferentă lunii februarie 2021.

Aspectele legate de lipsa caracterului cert, lichid și exigibil al creanței au fost apreciate ca nefiind sunt de natură a conduce la nulitatea absolută a celorlalte acte de executare, emise cu respectarea prescripțiilor legale.

Suntem de acord cu soluția pronunțată, considerând că, în mod just au fost respinse toate motivele invocate de către contestator, apreciindu-se că doar o adresă emisă de executor nu cuprindea debitul rămas ca urmare a efectuării unei plăți parțiale din partea acestuia.

Constatăm deseori că în practica judiciară cei care contestă ultimul act de executare primit invocă și motive care privesc executarea silită însăși, cu privire la care au pierdut termenul de formulare a contestației.

Edificator în acest sens este un alt dosar<sup>21</sup> în a fost admisă excepția tardivității formulării contestației la executare împotriva executării silite însăși, invocată de intimată, respinsă contestația la executare împotriva executării silite înseși, ca tardiv formulată, respinsă excepția tardivității formulării contestației la executare cu privire la poprirea din data de 13 septembrie 2018 și actele subsecvente, respinsă contestația la executare formulată de contestatorul G.A.D. în contradictoriu cu intimata P. SARL, cu privire la poprirea din data de 13 septembrie 2018 și actele subsecvente, ca neîntemeiată, respins capătul de cerere

---

<sup>21</sup> Jud. Sectorului 6 București, S. civ., sent. nr. 2640/2019, consultată în I. Gârbuleț, *Invocarea în cadrul contestației la executare formulate împotriva popririi și a actelor subsecvente a unor motive ce țin exclusiv de executarea silită însăși. Inadmisibilitate*, publicată în „Revista Română de Executare silită” nr. 3/2019 și în „Revista Universul Juridic Premium” nr. 1/2022, disponibilă [Online] la adresa <https://www.universuljuridic.ro/invocarea-in-cadrul-contestatiei-la-executare-formulate-impotriva-popririi-si-a-actelor-subsecvente-a-unor-motive-ce-tin-exclusiv-de-executarea-silita-insa-si-inadmisibilitate/>, accesată la data de 2 iunie 2022.

privind întoarcerea de executare silită ca neîntemeiat și respinsă cererea de suspendare a executării silite, ca rămasă fără obiect.

Soluția primei instanțe a fost menținută în apel<sup>22</sup>, Tribunalul București statuând că *pentru invocarea motivelor de contestație în termen, contestația trebuia să aibă ca obiect doar actele comunicate cel mai târziu cu 15 zile înainte de introducerea contestației la executare și „să expună motivele de nelegalitate ale respectivelor acte de executare, nu însă și a actelor ori a executării silite înseși necontestate în termen”.*

Acceptarea faptului că este în termenul prescris de lege orice contestație formulată ori de câte ori sunt emise acte de executare la care se află atașate cele emise anterior ar însemna eludarea dispozițiilor legale imperative ce reglementează termenul de formulare a unei astfel de cereri introductive de instanță.

S-a mai reținut că întocmirea de noi acte execuționale nu echivalează cu dreptul contestatorului de a formula noi contestații la executare prin care să solicite anularea unor acte de care a luat cunoștință anterior și pe care nu le-a contestat.

S-a conchis că solicitarea de anulare a popririi „nu poate conduce la anularea executării prin contestarea creanței urmărite ori a actelor de executare emise anterior popririi, întrucât contestația împotriva unui act de executare este circumscrisă exclusiv la dispozițiile legale încălcate prin emiterea acelu act. Emiterea actelor de executare ulterioare și comunicarea acestora nu reprezintă un nou moment pentru curgerea altui termen de formulare a contestației la executare pentru acele acte ce au fost comunicate și necontestate ori, contestate fiind, au fost menținute, nici dacă se invocă alte motive de nulitate”.

Suntem de acord cu soluția pronunțată, apreciind că prin intermediul contestației formulate împotriva ultimului act de executare emis nu pot fi eludate normele imperative ce instituie termenul de contestare a actelor anterioare, astfel că respectiva contestație trebui respinsă ca tardiv formulată, ca urmare a admiterii excepției aferente acesteia.

Considerăm că nu se poate încălca de către contestator principiul disponibilității prin lărgirea obiectului contestației la executare cu încălcarea dispozițiilor legale privitoare la termenul de formulare a contestației la executarea silită însăși.

Tot cu privire la extinderea nepermisă a obiectului contestației la executare ce a avut drept consecință încălcarea disponibilității procesuale, s-a mai pronunțat Tribunalul București într-o altă cauză<sup>23</sup>, reținând următoarele: „Ca urmare a cesiunilor de creanțe, intimata a dobândit calitatea de titular al creanței decurgând din contractul de credit, astfel cum aceasta este determinată de ansamblul clauzelor contractului, fiind cesionate creanțele și drepturile accesorii aferente ce urmau a fi încasate în viitor. Orice acțiune demarată având ca fundament juridic contractul de credit, chiar și în ipoteza în care este vorba de

<sup>22</sup> Trib. București, S. a III-a civ., dec. nr. 2958/2019, consultată în I. Gârbuleț, *op. cit.*

<sup>23</sup> Trib. București, S. a VI-a civ., dec. nr. 2567/2018, consultată în I. Gârbuleț, *Extinderea din oficiu a obiectului contestației la executare. Inadmisibilitate. Principiul disponibilității. Calitatea procesuală pasivă. Cesiune de creanță*, publicată în „Revista Română de Executare silită” nr. 3/2018 și în „Revista Universul Juridic Premium” nr. 9/2021, disponibilă [Online] la adresa <https://www.universuljuridic.ro/extinderea-din-oficiu-a-obiectului-contestatiei-la-executare-inadmisibilitate-principiul-disponibilitatii-calitatea-procesuala-pasiva-cesiune-de-creanta/>, accesată la data de 2 iunie 2022.

constatarea nulității absolute parțiale a actului juridic, ca motive în cadrul unei contestații la executare, urmează să se soluționeze în contradictoriu cu părțile care justifică legitimitatea în cadrul raportului juridic de împrumut, fie calitatea de creditor, fie pe cea de debitor, astfel că se justifică calitatea intimitei în condițiile în care este actualul creditor care a continuat executarea silită în baza contractului de credit și căruia îi pot fi opuse eventualele efecte ale constatării caracterului abuziv al clauzelor contractului”.

S-a mai reținut că lipsa caracterului cert, exigibil și lichid al creanței, lipsa calității de creditor, prescripția dreptului de a cere executarea silită, lipsa caracterului de titlu executoriu a contractului de cesiune de creanță și nulitatea anumitor clauze din contractul de credit privesc legalitatea executării silite înseși.

Or, obiectul cauzei îl constituia anularea somației imobiliare emise la data de 12 mai 2017 și a actelor efectuate în baza acesteia, contestatoarea neînțelegând să investească instanța cu o cerere având ca obiect contestație la executarea silită înseși.

În acest context, analiza criticilor formulate în cadrul unei contestații împotriva actelor de executare punctuale, iar nu în cadrul contestației la executarea silită însăși, „ar echivala cu nerespectarea principiului disponibilității, dar mai ales cu eludarea dispozițiilor procedurale referitoare la termenul în care poate fi contestată însăși executarea silită”.

*Contestație la titlu.* Prin contestația la titlu se contestă însuși titlul executoriu, dar nu în ceea ce privește validitatea sa în fond, ci numai înțelesul, întinderea și aplicarea sa.

În această manieră s-a procedat prin sentința nr. 13927/2021 pronunțată de Judecătoria Sectorului 2 București<sup>24</sup>, prin care a fost *admisă contestația la titlu, fiind* lămurit dispozitivul sentinței nr. 12014/2018 pronunțată de aceeași instanță, în sensul că reclamanții au fost obligați, în solidar, la plata către pârâți a sumei de 4000 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată, astfel că oricare dintre pârâți îl poate executa silit pe oricare dintre reclamanți pentru recuperarea întregii sumei de 4000 lei reprezentând cheltuieli de judecată.

Instanța a statuat că, în vederea înlăturării anumitor ambiguități sau a clarificării anumitor soluții susceptibile de mai multe înțelesuri, a fost creată instituția lămuririi înțelesului, întinderii sau aplicării dispozitivului unei hotărâri judecătorești, însă după începerea executării silite poate fi folosită exclusiv **contestația la titlu**.

Din lecturarea art. 712 alin. (2) C. pr. civ. reiese că mijlocul procedural al contestației la titlu este condiționat de neutilizarea procedurii prevăzute de art. 443 C. pr. civ., părțile fiind însă libere, în virtutea disponibilității, să aleagă calea procedurală pe care o consideră oportună, neexistând, spre exemplu obligația utilizării procedurii lămuririi încă din faza de judecată, partea respectivă putând alege să folosească direct procedura contestației la titlu după momentul începerii executării silite, chiar dacă necesitatea clarificării hotărârii era evidentă încă de la momentul pronunțării hotărârii.

S-a subliniat faptul că această instituție juridică poate viza doar măsurile luate și care se regăsesc în dispozitivul hotărârii, iar nu cereri de orice fel care au fost formulate, dar au rămas nesoluționate. Pe de altă parte, pe calea acestui tip de contestație nu pot fi invocate

<sup>24</sup> Jud. Sectorului 2 București, S. civ., sent nr. 13927/2021, *precit*.

chestiuni care au fost invocate și tranșate în cursul procesului, întrucât soluția contrară ar încălca, în mod evident, puterea de lucru judecat și regulile imperative care guvernează regimul său.

Așadar, scopul și limitele contestației la titlu se rezumă la lămurirea sau explicitarea necesară în legătură cu ceea ce s-a judecat și se reflectă în dispozitivul titlului executoriu. Acest tip de acțiune nu poate viza ceea ce nu s-a soluționat (omisiune care deschide alte mijloace de acțiune) și nici ceea ce a fost invocat și tranșat în orice fel, aspecte care intră astfel în puterea lucrului judecat.

Natura imperativă a dispozițiilor care reglementează instituția puterii lucrului judecat împiedică orice tentativă de rediscutare a chestiunilor care privesc fondul cauzei, instanța chemată să soluționeze o contestație la executare fiind obligată să se conformeze și ea, la rândul său, întru totul titlului executoriu ce se execută și nicidecum să dispună modificarea lui.

În concluzie, ambele căi procedurale menționate anterior (cererea de lămurire a înțelesului, întinderii sau aplicării dispozitivului unei hotărâri judecătorești și respectiv contestația la titlu) reprezintă posibilități puse de legiuitor la îndemâna participanților la procesul civil, în vederea înlăturării anumitor impedimente ce pot sta în calea unei executări silită corecte a hotărârii, putând fi folosite cu respectarea regulilor și condițiilor de exercitare.

Ca atare, condiția de bază pentru a putea fi primită o asemenea cerere este ca titlul executoriu să conțină anumite ambiguități, neclarități sau soluții susceptibile de interpretare și aplicare diferite.

O contestație la titlu poate fi admisă doar în acele situații în care dispozitivul nu este clar, lipsit de orice echivoc, fără, însă, a se putea modifica, pe această cale, situația reținută definitiv și irevocabil, deoarece în acest cadru procesual nu se pot pune în discuție și administra probe pentru a se combate situații de fapt care și-au primit o soluție în procesul de fond, deoarece s-ar aduce atingere principiului autorității de lucru judecat.

Contestația la titlu este destinată să expliciteze dispozitivul hotărârii care urmează a fi valorificat pentru a se putea proceda la executarea silită. Ea nu este și nu poate fi considerată un mijloc procedural creat a anula sau modifica însuși titlul executoriu, o atare finalitate putându-se realiza doar prin intermediul căilor legale de atac, ordinare sau extraordinare.

A mai reținut instanța că prin sentința nr. 12014/2018 pronunțată de Judecătoria Sectorului 2 București, au fost obligați reclamanții la plata către pârâți a sumei de 4000 lei, cu titlul de cheltuieli de judecată, respectiv onorariu avocat.

Așadar, s-a apreciat că obligația contestatorilor este una solidară, iar nu divizibilă, oricare dintre aceștia putând fi urmărit pentru recuperarea întregului debit de 4000 lei, astfel că oricare dintre reclamanți poate efectua demersuri pentru recuperarea sumei reprezentând cheltuielile de judecată, respectiv oricare dintre pârâți îl poate executa silit pe oricare dintre reclamanți pentru recuperarea sumei totale de 4000 lei.

Apreciem justă soluția pronunțată în cauză, în sensul că, deși nu s-a stipulat în dispozitivul titlului executoriu că obligația este una solidară, nu există niciun dubiu că aceasta a fost intenția instanței, raportat la conținutul hotărârii a cărei lămurire s-a solicitat.

Propunem ca, *de lege ferenda*, legislația procesual civilă să prevadă în mod expres definiția contestației la executare, prin raportare și la obiectul acesteia, astfel: „*Contestația la executare reprezintă o cale de atac specifică celei de-a doua faze a procesului civil, îndreptate împotriva executării silite însăși, a unor acte execuționale sau a refuzului executorului de a efectua executarea ori anumite acte, prin care persoanele vătămate solicită desființarea ori îndreptarea actelor ilicite sau obligarea executorului la îndeplinirea obligațiilor ce îi incumbă. Totodată, prin intermediul acestui mijloc procedural, se poate solicita lămurirea titlului executoriu dacă nu a fost utilizată procedura prevăzută de art. 444 C. pr. civ., revendicarea bunului urmărit silit, ori împărțirea bunurilor pe cale debitorul le deține în coproprietate cu alte persoane*”.

### 3. Subiectele contestației la executare

Cât privește legitimitatea procesuală activă, s-a menționat în doctrină<sup>25</sup> că aceasta aparține, de regulă, persoanelor implicate în mod direct în raportul juridic execuțional, respectiv creditorului, care este interesat în realizarea cu celeritate a dreptului său (în cazul neurmării unor bunuri ce ar putea fi valorificate mai ușor sau al nerespectării altor dispoziții legale de natură a-l prejudicia, ori a refuzului executorului de a efectua executarea sau un act execuțional<sup>26</sup>) și debitorului, care urmărește temporizarea urmăririi declanșate împotriva bunurilor sale.

Întrucât pe parcursul executării silite se poate transmite calitatea de creditor sau de debitor și **succesorii în drepturi ai acestora**, ei devin astfel părți ale raportului de executare silită, actele execuționale îndeplinite până la data transmiterii respectivei calități producând efecte față de aceștia<sup>27</sup>.

De asemenea, pot fi părți în cadrul contestației la executare și **terții** care au garantat plata datoriilor debitorului, dacă sunt afectați de urmărirea silită.

Art. 649 C. pr. civ. le recunoaște **creditorilor intervenienți** legitimitatea procesuală, aceștia putând „*intervenii în procedura de executare silită aflată în curs, până la data fixării de către executorul judecătoresc a termenului pentru valorificarea bunurilor urmăribile, iar după depunerea sau consemnarea sumelor realizate din urmărire, pot să participe la distribuirea acestor sume*”, putând formula inclusiv contestație la executare.

De asemenea, contestația la executare poate fi utilizată și de persoanele străine de raportul juridic obligațional doar dacă au fost vătămați prin actele sau măsurile de executare silită<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> C. Roșu, *Drept procesual civil, op. cit.*, 2021, p. 306.

<sup>26</sup> I. Leș, *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, București, 2013, p. 900.

<sup>27</sup> C. Olteanu, *Contestația la executare conform NCPC, op. cit.*

<sup>28</sup> C. Roșu, *Drept procesual civil, op. cit.*, 2021, p. 306.



Terții au însă, la îndemână și calea unei acțiuni principale în revendicare sau calea unei acțiuni posesorii, în situația în care invocă un drept de proprietate asupra bunurilor urmărite, sau exercită posesia asupra acestora<sup>29</sup>.

Deși în cadrul executării silită prin poprire sunt trei subiecte de drept, respectiv creditorul, debitorul și terțul poprit, apreciem, alături de alți autori<sup>30</sup> că acesta din urmă **nu poate face contestație împotriva popririi**, ci va putea formula apărări exclusiv în cadrul dosarelor de validare poprire.

Astfel, prin raportare la categoriile de subiecte ale contestației la executare, în literatura de specialitate<sup>31</sup>, contestațiile la executare au fost clasificate în contestații incidente, dacă ele sunt exercitate de părțile raportului juridic și contestații principale, dacă sunt introduse de terțe persoane.

În temeiul art. 92 alin. (5) C. pr. civ., procurorul poate solicita punerea în executare a oricăror titluri executorii emise în favoarea minorilor, a persoanelor puse sub interdicție judecătorească și în alte cazuri prevăzute expres de lege, putând totodată formula și contestație la executare, instanța având obligația de a dispune introducerea în cauză a tuturor părților procedurii execuționale.

Cât privește legitimitatea procesuală pasivă, doctrina<sup>32</sup> recunoaște și executorului judecătoresc calitatea de parte în cadrul contestației prevăzute de art. 712 alin. (1) teza a II-a C. pr. civ. Întrucât, ipoteza admiterii cererii este de natură a naște obligații în sarcina acestuia, inclusiv de natură pecuniară, astfel că ar trebui să beneficieze de dreptul la apărare într-o astfel de procedură.

În atare situație organul de executare este parte în proces, având calitate procesuală pasivă, respectiv intimat, acesta fiind cel obligat în raportul juridic litigios de vreme ce contestația se poartă asupra unui refuz de a efectua executarea silită sau de a îndeplini un act execuțional<sup>33</sup>.

Cu privire la alte forme de contestație la executare, apreciem că acesta nu justifică calitate procesuală pasivă, astfel cum a reținut și Instanța Supremă, prin Decizia nr. 8/2016<sup>34</sup>, respectiv că „legiuitorul nu îi stabilește și calitate de parte în raportul juridic dedus judecării privind executarea creanței față de debitor, dat fiind caracterul de măsură de executare a etapei validării, natura serviciului prestat de către acesta și temeiul juridic în baza căruia desfășoară activitatea de executare silită. Executorul judecătoresc este investit, prin lege, să îndeplinească un serviciu de interes public în mod independent, actele acestuia fiind acte de autoritate publică, ceea ce îi conferă un statut aparte, de vreme ce i-a fost

<sup>29</sup> D. Ghiță, O. C. Ghiță, *Considerații privind contestația la executare, op. cit.*

<sup>30</sup> C. Olteanu, *Contestația la executare conform NCPC, op. cit.*

<sup>31</sup> G. Porumb, *Codul de procedură civilă comentat și adnotat*, vol. II, Editura Științifică, București, 1960, p. 196.

<sup>32</sup> C. Olteanu, *Contestația la executare conform NCPC, op. cit.*

<sup>33</sup> E. Oprina, *Executarea silită în procesul civil*, ediția a IV-a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 405.

<sup>34</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, dec. nr. 8/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 480 din 28 iunie 2016.

delegată o parte din puterea publică, respectiv cea referitoare la ducerea la îndeplinire a dispozițiilor cuprinse în titlurile executorii. Într-adevăr, pe lângă dreptul executorului judecătoresc de a sesiza instanța de executare, anumite dispoziții procesuale reglementează expres și situațiile în care acesta poate fi chemat în instanță, conferindu-i calitate procesuală pasivă. Astfel este ipoteza reglementată de (...) art. 712 alin. (1) teza a doua C. pr. civ., respectiv cazul refuzului începerii executării silită sau a întocmirii unui act de executare în condițiile prevăzute de lege, precum și ipoteza formulării unei contestații de către creditor împotriva încheierii de stabilire a cheltuielilor de executare [art. 670 alin. (4) C. pr. civ.], în această din urmă situație efectul reducerii acestor cheltuieli de către instanța de executare fiind răstrânt direct în patrimoniul executorului judecătoresc”.

Punctăm și faptul că aceeași instanță a respins ca inadmisibilă sesizarea formulată în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept<sup>35</sup>, respectiv dacă „1. Dacă în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 670 alin. (1) și (6) C. pr. civ., având în vedere și Decizia R.I.L. nr. 8/2016 și Decizia nr. 15/2016 – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Biroul Executorului Judecătoresc are calitate procesuală pasivă în contestația la executare în care se solicită anularea încheierii de stabilire avans cheltuieli necesare continuării procedurii de executare silită, fiind aplicabile dispozițiile art. 78 alin. (1) C. pr. civ. sau ale art. 78 alin. (2) C. pr. civ. referitoare la introducerea forțată în cauză, din oficiu, a altor persoane. 2. Ca urmare a răspunsului la prima întrebare, să se interpreteze dacă instanța de apel poate invoca din oficiu ca motiv de nelegalitate a hotărârii primei instanțe lipsa coparticipării procesuale pasive a Biroului Executorului Judecătoresc, în cazul în care acesta nu a avut calitatea de intimat în cauză, însă s-a respins contestația la executare pentru lipsa calității debitorului, motivându-se că are calitate Biroul Executorului Judecătoresc, cu consecința aplicării dispozițiilor art. 480 alin. (3) C. pr. civ., fiind formulată de către apelantă cerere privind trimiterea cauzei spre rejudecare”.

Cu toate acestea este extrem de relevantă statuarea din cuprinsul par. 49 din această Decizie, prin care s-a stipulat că în considerentele Deciziilor nr. 8/2016 și nr. 15/2016 există suficiente elemente care pot fi valorificate pentru lămurirea chestiunii litigioase vizând legitimarea procesuală pasivă a executorului judecătoresc în ipoteza contestației îndreptate împotriva încheierii de stabilire a unor cheltuieli pentru continuarea executării silită

S-a reținut așadar că legitimarea procesuală a executorului judecătoresc în acest caz „nu derivă din calitatea acestuia de parte în raportul execuțional existent între creditor și debitor, care are ca temei titlul executoriu, ci din raportul juridic născut între executor și creditor, ca efect al investiției executorului (prin cererea de executare silită, prin care se solicită concursul statului în realizarea și concretizarea titlului executoriu) de a acționa în numele și interesul creditorului, în exercitarea atribuțiilor ce i-au fost conferite de lege în procedura execuțională”.

<sup>35</sup> Decizia nr. 16/2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 486 din 11 mai 2021.

Întrucât încheierea de stabilire a cheltuielilor de executare silită constituie titlu executoriu și în favoarea executorului judecătoresc, unul dintre subiectele raportului obligational, care ia naștere în cadrul executării silite pe latura cheltuielilor de executare, este executorul judecătoresc, care este titularul unui drept de creanță împotriva creditorului.

Astfel, s-a conchis că, în cazul anulării încheierii de stabilire a cheltuielilor de executare sau reducerii acestora, executorul judecătoresc poate fi chemat în judecată, întrucât, în acest caz, acesta urmărește protejarea unui interes propriu.

Observăm totodată că, în practica judiciară, majoritatea instanțelor dispun scoaterea din proces a executorului judecătoresc, care nu justifică legitimitate procesuală pasivă în cauzele având ca obiect contestație la executare, cu excepția celor promovate în temeiul art. 712 alin. (1) teza a II-a C. pr. civ. și a celor în care sunt contestate cheltuielile de executare silită.

De pildă, în practica sentinței nr. 9719/2021 pronunțată de Judecătoria Sectorului 2 București, s-a consemnat admiterea excepției lipsei calității procesuale pasive a intimatului biroul executorului judecătoresc, **constatându-se că în cadrul respectivei contestații la executare acesta nu avea calitate procesuală pasivă, intimată fiind doar creditoarea obligației ce face obiectul executării silite.** S-a motivat că între biroul executorului judecătoresc și contestator nu există niciun raport juridic, executorul reprezentând doar autoritatea statului care pune în executare un titlu executoriu emis de către un organ competent, motiv pentru care a fost respinsă contestația introdusă împotriva acestuia ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă.

Soluția este justă prin raportare la obiectul cererii și la considerentele obligatorii ale Deciziei nr. 8/2016 pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție.

În ipoteza în care se solicită, pe calea contestației la executare și împărțirea bunurilor proprietate comună, în cauză vor avea calitate procesuală pasivă și coproprietarii/codevălmașii debitorului.

Totodată, dacă ulterior declanșării unei executări silite se constată că în patrimoniul debitorului se află bunuri pe care deține în coproprietate cu alte persoane, creditorul poate introduce și o acțiune oblică, prin care să obțină partajul, respectiv atribuirea în lotul debitorului a bunului ce va fi supus, în continuare, executării silite.

De exemplu, prin sentința nr. 11100/2021 pronunțată de Judecătoria Sectorului 2 București<sup>36</sup> a fost admisă cererea, având ca obiect „partaj bunuri comune”, s-a constatat că părții au dobândit, în timpul căsătoriei, sub regimul comunității legale, cu o cotă egală de contribuție un imobil. S-a dispus sistarea stării de indiviziune a părților asupra imobilului, care a fost atribuit în deplină proprietate și liniștită posesie părții debitoare, ce a fost obligată la plata unei sume în valoare de 197.928 lei către celălalt părât.

S-a reținut că reclamanta a solicitat partajarea imobilului părților-soți motivat de faptul că are împotriva părții soții o creanță în quantum de 19.000 euro, conform contractului de împrumut autentificat sub nr. 194 din data de 03.03.2015, cu privire la care a fost încuviințată silit executarea la data de 15.02.2018, prin toate formele prevăzute de lege.

<sup>36</sup> Jud. Sectorului 2 București, S. civ., sent nr. 11100/2021, nepublicată.

S-a reținut incidența dispozițiilor art. 1560 alin. (1) C. civ. din care reies condițiile ce trebuie întrunite pentru a promova o acțiune oblică.

Astfel, s-a probat caracterul cert al creanței, conform art. 663 alin. (2) C. pr. civ. Apoi, obiectul acțiunii oblice trebuie să reprezintă drepturile și acțiunile cu caracter patrimonial deja existente în patrimoniul debitoarei, neputând fi vorba de un drept strâns legat de persoana acesteia. Dreptul de a cere partajul unui bun pe care debitoare îl are în coproprietate cu altul sau cu alții este un drept patrimonial, urmărind dobândirea proprietății asupra unui bun sau a unei sume de bani.

Referitor la persoana debitoare, condiția rezidă în pasivitatea acesteia, astfel încât s-a putut aprecia că aceasta refuză sau neglijează să își exercite drepturile. În condițiile în care pârâta datora suma de 19.000 euro către reclamantă, era de datoria acesteia să depună diligențele necesare pentru a acoperi creanța.

O ultimă condiție se referă la interesul serios și legitim pe care trebuie să îl justifice creditoarea, care trebuie să sufere un prejudiciu ca urmare a inactivității debitoare sale. Reclamanta a făcut dovada că în patrimoniul pârâtei nu se aflau și alte bunuri de valoare considerabilă, apte să îi satisfacă creanța, iar în lipsa partajării imobilului, nu ar fi putut să își valorifice creanța, respectând, în acest fel dispozițiile art. 353 alin. (2) C. civ. care dispun că după urmărirea bunurilor proprii ale soției debitoare, creditoarea sa personală poate cere partajul bunurilor comune.

În continuare, instanța a avut în vedere dispozițiile art. 358 alin. (2) C. civ. care fac trimitere la art. 357 alin. (2) C. civ. potrivit cărora, în cazul partajului bunurilor comune „se determină mai întâi cota-parte ce revine fiecărui soț pe baza contribuției sale atât la dobândirea bunurilor comune, cât și la îndeplinirea obligațiilor comune. Până la proba contrară, se prezumă că soții au avut o contribuție egală”.

Întrucât în cauză nu s-a probat o contribuție majoritară a vreunui dintre pârâți, instanța a apreciat cotele de 50% în favoarea pârâtei și 50% în favoarea pârâtului ca fiind adecvate față de situația de fapt din prezenta cauză.

Cât privește modul de împărțire a bunului supus partajului, potrivit art. 676 C. civ. regula este că acesta „se face în natură, proporțional cu cota-parte a fiecărui proprietar. În cazul în care bunul este indivizibil sau nu este comod partajabil în natură, se atribuie bunul unuia dintre proprietari în schimbul unei sulțe”.

Referitor la criteriile prevăzute de art. 988 C. pr. civ. pentru realizarea partajului, instanța a reținut că enumerarea nu are caracter limitativ, dimpotrivă, la finalul textului este folosită expresia „altele asemenea”, ceea ce permite concluzia că în afara criteriilor expres menționate, se poate ține cont și de alte criterii de ordin familial, social, material sau moral, în funcție de specificul fiecărei cauze.

Având în vedere că imobilul nu era comod partajabil în natură și că era în interesul tuturor părților ca acesta să fie atribuit unui pârât în schimbul unei sulțe pe care acesta din urmă să o plătească celuilalt coproprietar, instanța a dispus atribuirea acestuia către pârâta debitoare, în vederea îndeplinirii creanței reclamantei, fiind luată în considerare valoarea imobilului stabilită prin raportul de expertiză în evaluarea proprietății imobiliare întocmit în cauză.

Soluția pronunțată este una corectă, fiind analizate atât condițiile prevăzute de lege pentru admisibilitatea și temeinicia acțiunii oblice, cât și a celor privitoare la lichidarea regimului matrimonial, atribuindu-se debitoarei bunul, în vederea continuării executării silite pentru îndeostularea creanței deținute de creditoare, în temeiul titlului executoriu reprezentat de contractul de împrumut autentificat notarial.

#### 4. Termenul de exercitare a contestației

Art. 715 alin. (1) C. pr. civ. stipulează că executarea silită propriu-zisă poate fi contestată în termen de 15 zile de la data când:

*„1. contestatorul a luat cunoștință de actul de executare pe care-l contestă;*

*2. cel interesat a primit comunicarea ori, după caz, înștiințarea privind înființarea popririi. Dacă poprirea este înființată asupra unor venituri periodice, termenul de contestație pentru debitor începe cel mai târziu la data efectuării primei rețineri din aceste venituri de către terțul poprit;*

*3. debitorul care contestă executarea însăși a primit încheierea de încuviințare a executării sau somația ori de la data când a luat cunoștință de primul act de executare, în cazurile în care nu a primit încheierea de încuviințare a executării și nici somația sau executarea se face fără somație”.*

Încheierile care nu sunt definitive potrivit legii emise se executorul judecătoresc pot fi atacate în termen de 15 zile de la comunicare.

Contestația la titlu se poate face oricând înăuntrul termenului de prescripție a dreptului de a obține executarea silită.

Potrivit art. 715 alin. (4) și (5) C. pr. civ., terțul vătămat printr-un act de executare, care pretinde că are un drept de proprietate sau un alt drept real asupra bunului supus executării silite, poate formula *„contestație la executare în tot cursul executării silite, dar nu mai târziu de 15 zile de la efectuarea vânzării ori de la data predării silite a bunului”*, însă neuzarea în acest interval de timp a acestei căi nu îl împiedică pe acesta *„să își realizeze dreptul pe calea unei cereri separate, în condițiile legii, sub rezerva drepturilor definitiv dobândite de către terții adjudecatari în cadrul vânzării silite a bunurilor urmărite”.*

Dispozițiile art. 715 C. pr. civ. au fost deseori supuse controlului de constituționalitate, excepțiile invocate fiind soluționate de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 313/2021 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 715 alin. (1) pct. 1 C. pr. civ.<sup>37</sup>, Decizia nr. 421/2021 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 715 alin. (1) pct. 1 și 3 raportat la art. 712 alin. (1) C. pr. civ., precum și ale art. 839 C. pr. civ.<sup>38</sup>, Decizia nr. 314/2021 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 715 alin. (1) pct. 2 teza finală

<sup>37</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1056 din 04 noiembrie 2021.

<sup>38</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 757 din 04 august 2021.

C. pr. civ.<sup>39</sup>, Decizia nr. 144/2021 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 715 alin. (1) pct. 3 teza a doua C. pr. civ.<sup>40</sup> etc.

De exemplu, cu privire la art. 715 alin. (3) teza a II-a C. pr. civ., Curtea a constatat că acestea reglementează momentul de la care începe să curgă termenul de formulare a contestației la executare, data fiind reprezentată de „luarea la cunoștință” de primul act de executare. Astfel, formularea unei contestații la executarea silită propriu-zisă trebuie făcută într-un termen de 15 zile de la data la care contestatorul a luat act de executare sau de actul care îl vatamă ori îi lezează interesele legitime și, având în vedere că primele acte de executare sunt încheierea de încuviințare și somația, primul act de executare are semnificația oricărui act de executare din procedura execuțională de care debitorul a luat cunoștință, pentru prima oară, în orice mod<sup>41</sup>.

Menționăm că, în ipoteza completării cererii inițiale cu o contestație formulată împotriva unor acte execuționale emise ulterior, trebuie respectate atât dispozițiile art. 204 C. pr. civ., cât și cele ale art. 715 C. pr. civ.

De exemplu, prin încheierea nr. 998/2020 pronunțată de Judecătoria Rădăuți<sup>42</sup> a fost admisă în parte contestația la executare, astfel cum a fost completată. S-a dispus îndreptarea încheierii de încuviințare a executării silite nr. 431/2020, în sensul că, în cuprinsul acesteia, *în loc de*: „Încuviințează executarea silită a titlului executoriu reprezentat de sentința civilă nr. 2204/2018 a Judecătoriei Rădăuți, rămasă definitivă prin decizia nr. 1381/2019 a Tribunalului Suceava, pentru obligarea debitorilor la plata sumei de 1860 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată și autorizează pe creditor să treacă la executarea silită”, *se va menționa*: „Încuviințează executarea silită a titlului executoriu reprezentat de sentința civilă nr. 2204/2018 a Judecătoriei Rădăuți, rămasă definitivă prin decizia nr. 1381/2019 a Tribunalului Suceava, pentru obligarea debitorului S. I. la plata sumei de 930 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată și pentru obligarea debitorului S. P. la plata sumei de 930 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată și autorizează pe creditor să treacă la executarea silită”. S-a dispus totodată îndreptarea încheierii nr. 30 din 11 martie 2020 de stabilire a cheltuielilor de executare silită emisă în dosarul execuțional nr. 30/2020, în sensul că, în cuprinsul acesteia, *în loc de*: „800 lei – onorariu avocat în faza executării silite” și „180 lei-onorariul executorului judecătoresc pentru recuperarea sumei de 1860 lei cu titlu de cheltuieli de judecată”, *se va trece*: „400 lei- onorariu avocat în faza executării silite” și „90 lei-onorariul executorului judecătoresc pentru recuperarea sumei de 930 lei cu titlu de cheltuieli de judecată de la debitorul S. I.” și „90 lei – onorariul executorului judecătoresc pentru recuperarea sumei de 930 lei cu titlu de cheltuieli de judecată de la debitorul S. P”. De asemenea, s-a dispus îndreptarea somației din 11 martie 2020 emisă în același dosar de executare, în sensul că, în cuprinsul acesteia, *în loc de*: „suma de 1860 lei cu titlu de cheltuieli de judecată”, „suma de 800 lei- onorariu avocat” și „suma de 230 lei-onorariu și cheltuieli de executare”, *se va*

<sup>39</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1000 din 20 octombrie 2021.

<sup>40</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 644 din 30 iunie 2021.

<sup>41</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 144/2021, par. 15-17.

<sup>42</sup> Jud. Rădăuți, înch. nr. 998/2020, nepublicată.

trece: „suma de 930 lei cu titlu de cheltuieli de judecată”, „suma de 400 lei – onorariu avocat” și „suma de 115 lei – onorariu și cheltuieli de executare”. A fost respinsă ca neîntemeiată contestația la executare formulată împotriva somației din data de 19 martie 2020 emisă de biroul executorilor judecătorești asociați, fiind obligat contestatorul la plata către executor a sumei de 45 lei, reprezentând contravaloarea copiei xerox a dosarului execuțional.

S-a reținut că la data de 23 martie 2020, contestatorul a formulat contestație la executare împotriva tuturor actelor de executare emise până la acel moment, precum și împotriva celor subsecvente. La data de 2 aprilie 2020 acesta a solicitat și anularea somației din data de 19 martie 2020, ce i-a fost comunicată la data de 26 martie 2020, în sensul reducerii proporționale a cheltuielilor raportat la debitul efectiv datorat prin titlul executoriu în ceea ce privește onorariului avocațial în faza executării silite în quantum de 400 lei, vădit disproporționat, prin diminuarea în raport cu valoarea, complexitatea cauzei, activitatea efectiv desfășurată de avocat, ținând seama și de circumstanțele cauzei.

Întrucât respectiva completare a fost formulată până la primul termen de judecată fixat în cauză, precum și în interiorul termenului de 15 zile de la comunicare, instanța l-a analizat și pe acesta.

Apreciem că în mod corect instanța s-a considerat a fi legal investită și cu contestația împotriva celei de-a doua somații, care a fost atacată cu respectarea dispozițiilor art. 715 alin. (1) pct. 1 C. pr. civ.

Formularea contestației la executare cu nerespectarea termenelor reglementate de art. 715 C. pr. civ. este sancționată cu respingerea acesteia ca tardiv formulată, urmare a admiterii excepției tardivității.

De exemplu, prin sentința nr. 488/2020, Judecătoria Rădăuți<sup>43</sup> a admis excepția tardivității formulării contestației la executare împotriva executării silite însăși declanșată în dosarul execuțional nr. 1070/2019 **invocată de prim-intimată**, prin întâmpinare, a respins ca tardivă contestația la executare formulată împotriva executării silite însăși, a respins, ca nefondate, cererea de suspendare a executării silite, capătul de cerere având ca obiect restituirea taxei judiciare de timbru în quantum de 1000 lei și pe cel având ca obiect obligarea intimatelor la plata către contestatoare a cheltuielilor de judecată, dispunându-se totodată obligarea contestatoarei la plata către executor a sumei de 105 lei, reprezentând contravaloarea copiei xerox a dosarului execuțional.

**La termenul de judecată din data de 10 februarie 2020, instanța a luat act de modificarea contestației la executare prin introducerea în cauză, potrivit art. 204 și art. 78 C. pr. civ a secund-intimatei, a anulat ca netimbrat capătul de cerere având ca obiect întoarcerea executării silite, a respins excepția lipsei calității procesuale pasive a prim-intimatei și a unit cu fondul cauzei excepția tardivității formulării contestației la executare, invocată de prim-intimată.**

Analizând cu prioritate excepția tardivității formulării contestației la executare, instanța a reținut incidența dispozițiilor art. 715 C. pr. civ., precum și că prin încheierea nr. 1657/2019

<sup>43</sup> Jud. Rădăuți, sent. nr. 488/2020, nepublicată.

a fost admisă cererea încuviințarea executării silite a titlului executoriu reprezentat de contractul de credit nr. 120912 încheiat la data de 28.09.2016, pentru plata sumei de 68.445,89 lei, cu titlul de credit restant, la care se vor adăuga dobânzi și comisioane, până la plata integrală a debitului și a fost autorizată creditoarea să treacă la executarea silită.

La data de 30.09.2019, a fost emisă adresa de înființare a popririi până la încasarea sumei de 75675,41 lei, asupra conturilor debitorului deținute la terții popriți, iar la data de 22.10.2019 prim-intimata a cesionat creanța sa.

S-a reținut că s-a invocat drept motiv de contestație la executare stabilirea întinderii titlului executoriu raportat la adresa prim-intimatei nr. 26589378/05.12.2018.

Instanța a considerat că ceea ce s-a solicitat în esență, nu reprezintă o lămurire a înțelesului, întinderii sau aplicării titlului executoriu, ci constatarea unui eventual motiv fie de anulare, fie de încetare a executării silite, ca urmare a stingerii datoriei, fiind incidentă instituția remiterii de datorie.

În acest sens, s-a reținut că remiterea de datorie reprezintă eliberarea debitorului de obligația sa, prin renunțarea cu titlu oneros sau gratuit a creditorului la urmărirea și executarea creanței deținute față de acesta. Dacă în vechea reglementare, doctrina<sup>44</sup> clasifica remiterea de datorie în categoria actelor juridice cu titlu gratuit, însă încheiate prin acordul părților și nu în mod unilateral, în prezent, condiția existenței consimțământului debitorului subzistă, însă contractul rezultat poate fi încheiat atât cu titlu gratuit, cât și cu titlu oneros, în funcție de natura actului prin care intervine remiterea de datorie.

Prin remiterea de datorie, creditorul îl liberează pe debitor de obligația sa, creditorul renunțând pur și simplu la a mai pretinde executarea obligației de la debitorul său. Aceasta poate apărea într-un act bilateral încheiat de creditor cu debitorul (prin convenție) și nu poate lua forma unui act unilateral emis de către creditor (prin declarație a creditorului).

S-a apreciat așadar că, pentru a putea vorbi despre o remitere de datorie valabilă, este necesar consimțământul sau acceptul debitorului și este întotdeauna obligatorie existența unei convenții între creditor și debitor. În principiu, orice obligație poate fi stinsă prin remitere de datorie, legea recunoscând creditorului, în mod liber, dreptul de a renunța oricând și în orice condiții la creanța sa. Legea prevede însă un singur caz în care remiterea de datorie nu este recunoscută ca mod de stingere a obligației, și anume în cazul datoriilor născute din joc și prinsoare, unde, de altfel, legea nu recunoaște ca valabil niciun act juridic și nu recunoaște, în general, niciun drept de acțiune pentru valorificarea acestor datorii, cu excepția celor născute din competițiile sportive.

În privința clasificării remiterii de datorie, aceasta poate fi expresă (trebuie să reiasă dintr-o manifestare inequivocă de voință, din care să rezulte renunțarea de către creditor la creanța pe care o are împotriva debitorului său) sau tacită (se face, potrivit legii, prin orice modalitate care creează prezumția că, în fapt, creditorul a renunțat la valorificarea creanței sale, chiar dacă nu există o declarație expresă a creditorului în acest sens), poate fi totală sau, dimpotrivă, poate fi parțială, cu titlu oneros (cea prin care, în schimbul renunțării la

<sup>44</sup> C. Stătescu, C. Bîrsan, *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor*, ediția a III-a, Editura All Beck, București, 2002, p. 401.



pretențiile sale, creditorul îi va putea cere debitorului să efectueze o anumită prestație) sau cu titlu gratuit (când creditorul renunță pur și simplu la dreptul său de creanță, fără a pretinde altceva în schimb – liberalitate făcută sub forma unei donații indirecte) și poate fi făcută prin acte între vii ori pentru cauză de moarte.

Raportat la cauza cu care a fost investită, a reținut instanța că adresa prim-intimatei nu putea fi considerată a fi o veritabilă remitere de datorie, în condițiile în care, pe de o parte nu există un act juridic bilateral încheiat cu contestatoarea, prin care aceasta să-și fi dat acordul cu privire la remiterea sa de datorie, iar pe de altă parte, respectiva adresă viza doar intenția intimitei de a proceda la o liberalitate, intenție neurmată de exprimarea consimțământului expres în acest sens și de continuarea a procedurilor vizând închiderea creditului până la data de 30 decembrie 2018 și confirmarea închiderii acestuia prin intermediul vreunei scrisori.

S-a mai subliniat faptul că titlul executoriu, încheierea de încuviințare a executării silite, încheierea de stabilire cheltuieli de executare silite și adresa de înființare a poprii au fost comunicate contestatoarei de către executorul judecătoresc la data de 01.10.2019, iar contestația la executare a fost trimisă prin poștă Judecătoriei Rădăuți la data de 06.11.2019, cu depășirea termenului de 15 zile prevăzut de art. 715 C. pr. civ.

Astfel, s-a concluzionat că a fost depășit termenul prevăzut de lege pentru contestarea tuturor actele execuționale, respectiv că nu este vorba de o contestație la titlu, cum în mod eronat a calificat-o contestatoarea.

Apreciem parțial corectă soluția pronunțată în sensul că, în opinia noastră instanța nu ar fi trebuit să analizeze motivele invocate de către contestatoare, în condițiile în care era incidentă excepția tardivității formulării contestației la executare. În schimb, era necesar ca judecătorul, în temeiul art. 22 alin. (4) C. pr. civ. să pună în discuție recalificarea cererii, în sensul că raportat la motivele invocate era vorba despre o contestație împotriva executării silite însăși, iar nu o contestație la titlu. Cu toate acestea, nu putem face abstracție de rolul activ manifestat de către judecător în sensul introducerii din oficiu în cauză a ultimului cesionar al creanței, respectiv a secund-intimatei, în temeiul art. 78 C. pr. civ., o astfel de măsură fiind esențială justei soluționări a dosarului.

Considerăm totodată că trebuia soluționată anterior contestației la executare cererea de suspendare a executării silite, în condițiile în care efectele admiterii acesteia se produc doar până la soluționarea în primă instanță a dosarului. În plus, era suficientă stipularea în practica hotărârii a obligației contestatoarei de achitare a contravalorii fotocopiei a dosarului execuțional, nefiind necesar ca măsura să fie inserată în dispozitiv.

Observăm că, în mod corect instanța a pronunțat o sentință, nefiind așadar de acord cu punctul de vedere al Institutului Național al Magistraturii exprimat în cadrul Întâlnirii președinților secțiilor civile ale curților de apel, organizate în perioada 19-20 noiembrie 2015, la sediul Curții de Apel Timișoara, în sensul că soluționarea contestației la executare are loc prin încheiere.

Argumentul în acest sens l-a constituit art. 651 alin. (3)-(4) C. pr. civ., potrivit cu care: „(3) *Instanța de executare soluționează contestațiile la executare, precum și orice alte incidente apărute în cursul executării silite, cu excepția celor date de lege în competența altor*

instanțe sau organe. (4) În toate cazurile instanța de executare se pronunță prin încheiere executorie (...)”. Prin derogare, așadar, de la regula că instanța se dezinvestește prin sentință [art. 424 alin. (1) C. pr. civ.], în materia incidentelor apărute pe parcursul executării silite, printre care și contestația la executare, menționată expres de către art. 651 alin. (3) C. pr. civ., instanța se pronunță prin încheiere. Referirea la hotărâre a art. 718 C. pr. civ. ca fiind actul procedural de soluționare a contestației la executare, nu contrazice teza din art. 651 alin. (4) C. pr. civ., din moment ce însăși încheierea este o hotărâre judecătorească, așa cum prevede art. 424 alin. (5) C. pr. civ.<sup>45</sup>.

Deși nu suntem de acord cu această opinie, considerând că instanța trebuie să soluționeze contestația la executare printr-o sentință executorie, dată fiind complexitatea acestor tipuri de dosare, nu putem face abstracție de practica judiciară neunitară, unele instanțe pronunțând sentințe, iar altele încheieri<sup>46</sup>.

Pentru a pune capăt divergențelor jurisprudențiale, propunem ca, *de lege ferenda*, să se prevadă în mod expres următoarele: „*Instanța se pronunță asupra contestației la executare prin sentință executorie de drept, supusă apelului în 10 zile de la comunicare*”.

## 5. Concluzii

Observăm că lipsa unei definiții legale a condus la divergențe doctrinare în privința naturii juridice a contestației la executare.

În acest context, propunem ca, *de lege ferenda*, legislația procesual civilă să prevadă în mod expres definiția contestației la executare, prin raportare și la obiectul acesteia, astfel: „*Contestația la executare reprezintă o cale de atac specifică celei de-a doua faze a procesului civil, îndreptate împotriva executării silite însăși, a unor acte execuționale sau a refuzului executorului de a efectua executarea ori anumite acte, prin care **persoanele vătămate solicită desființarea ori îndreptarea actelor ilicite sau obligarea executorului la îndeplinirea obligațiilor ce îi incumbă. Totodată, prin intermediul acestui mijloc procedural, se poate solicita lămurirea titlului executoriu dacă nu a fost utilizată procedura prevăzută de art. 444 C. pr. civ., revendicarea bunului urmărit silit, ori împărțirea bunurilor pe cale debitorului le deține în coproprietate cu alte persoane***”.

Cât privește legitimitatea procesuală activă și pasivă, aceasta aparține, de regulă, persoanelor implicate în mod direct în raportul juridic execuțional, respectiv creditorului și debitorului.

---

<sup>45</sup> Minuta Întâlnirii președinților secțiilor civile ale curților de apel, organizate în perioada 19-20 noiembrie 2015, la sediul Curții de Apel Timișoara, disponibilă [Online] la adresa <http://inm-lex.ro/wp-content/uploads/2020/04/Minuta-intalnire-sectii-civile-Timisoara-19-20-noiembrie-2015-1.pdf>, pp. 20-21, accesată la data de 2 iunie 2022.

<sup>46</sup> De exemplu, Jud. Întorsura Buzăului, sentința nr. 58/2018, consultată [Online] la adresa <https://www.jurisprudenta.com/jurisprudenta/speta-13of9za3/>, accesată la data de 2 iunie 2022; Jud. Rădăuți, încheierea nr. 693/2021; Jud. Rădăuți, încheierea nr. 694/2021 și Jud. Rădăuți, încheierea nr. 695/2021, consultate în I.-A. Filote-lovu, *Divergențe jurisprudențiale privind recuperarea taxei judiciare de timbru, ca urmare a admiterii în tot, sau în parte a contestației la executare*, publicată în Revista „Dreptul” nr. 7/2021, p. 79.

Cu toate acestea, părți în cadrul contestației la executare mai pot fi și: **succesorii în drepturi ai creditorului și debitorului, terții garanți**, creditorii intervenienți, terții vătămați prin actele sau măsurile de executare silită, coproprietarii/codevălmașii debitorului, procurorul, dar și executorul judecătoresc în cadrul proceselor declanșate în temeiul art. 712 alin. (1) teza a II-a C. pr. civ. și a celor în care sunt contestate cheltuielile de executare silită.

O limitare legală a disponibilității procesuale în această materie o constituie termenele de formulare a contestației la executare, nerespectarea dispozițiilor art. 715 C. pr. civ. fiind sancționată cu respingerea acesteia ca tardiv formulată, ca urmare a admiterii excepției tardivității, care poate fi invocată și de instanță din oficiu.

Nu suntem de acord cu opinia doctrinară și jurisprudențială privind soluționarea contestațiilor la executare printr-o încheiere, ci considerăm că instanța trebuie să pronunțe o sentință executorie, dată fiind complexitatea acestor tipuri de dosare.

Pentru a pune capăt divergențelor jurisprudențiale din această materie, propunem ca, *de lege ferenda*, să se prevadă în mod expres următoarele: „*Instanța se pronunță asupra contestației la executare prin sentință executorie de drept, supusă apelului în 10 zile de la comunicare*”.



## ***II. MANIFESTĂRI ȘTIINȚIFICE***



## Conferințele Facultății de Drept

1. În data de 25 martie 2022 a avut loc în cadrul Colocviilor juridice ale Băncii Naționale a României, Ediția XXVI-a, Conferința de drept bancar de la Timișoara, cu titlul *Digitalizarea sistemului bancar. Oportunități, riscuri, progrese*, organizată de Facultatea de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara, Centrul pentru Dreptul Afacerilor Timișoara în colaborare cu Banca Națională a României – Direcția juridică.

La conferință au participat: **Alexandru Păunescu**, Directorul Direcției Juridice, Banca Națională a României- „*Cuvânt introductiv*”; Prof. univ. dr. **Silviu Cerna**, Facultatea de Economie și Administrare a Afacerilor, Universitatea de Vest din Timișoara, fost membru al Consiliului de Administrație al Băncii Naționale a României- „*Moneda electronică și politica monetară*”; **Alexandru Berea**, Directorul Direcției Juridice, Banca Comercială Română- „*Nevoile consumatorilor de servicii financiare – compromisul dintre cerința obținerii unor servicii digitale rapide și ieftine și asigurarea unui grad de protecție adecvat*”; **Mihai Selegean**, Director General Adjunct, Banca Română de Dezvoltare BRD-GSG – „*Social banking vs. social engineering*”; Prof. univ. dr. **Radu Rizoiu**, Prodecan, Facultatea de Drept, Universitatea din București – „*Nu permite softul... Despre partea întunecată a digitalizării*”; **Daniel Nicolaescu**, Directorul Direcției Juridice, Raiffeisen Bank – „*Digitalizarea serviciilor bancare. Cât de pregătită este infrastructura juridică?*”; **Alina Radu**, Avocat Partener, Nestor Nestor Diculescu Kingston Petersen (NNDKP)- „*Introducerea de noi tehnologii în sectorul bancar – scurtă discuție cu privire la soluții particularizate și flexibilitate în favoarea utilizatorilor de servicii bancare, față de soluțiile și contractele standard*”; **Simona Petrișor**, Avocat Partener, Bondoc & Asociații- „*Este reglementarea europeană adaptată digitalizării serviciilor financiare? Noile direcții de reglementare*”; **Elena Iacob**, Avocat Partener, Zamfirescu Racoți Vasile & Partners (ZRVP)- „*Contractul de credit online – între trecut și viitor*”; **Gabriela Anton**, Avocat Partener, Țuca Zbârcea & Asociații (TZA) – „*Identificarea la distanță prin mijloace video*”; Lect. univ. dr. **Dan-Adrian Cărămidariu**, Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara- „*A point of no return? Avantaje concurențiale și provocări legislative în banking-ul digital*”; Prof. univ. dr. **Lucian Bercea**, Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara – „*Creditarea prin smart contract*”.

2. În perioada 12-15 mai 2022 a avut loc Școala de primăvară de Dreptul afacerilor, Ediția I, la Gârâna (Caraș-Severin), organizat de Facultatea de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara, prin Centrul pentru Dreptul Afacerilor Timișoara.

La lucrări au participat: Dr. **Rainer Kulms**, **Senior Research Fellow**, Max Planck Institute for Comparative and International Private Law, Hamburg, „*Digital Markets – A Private Law Perspective*”; Lect. univ. dr. **Dan-Adrian Cărămidariu**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara- „*Vânzarea internațională de mărfuri-Caz practic*”; Lect. univ. dr. **Flaminia Stârc-Meclejan**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara- „*Societăți. Caz practic (I), (II)*”; Prof. univ. dr. **Răzvan Dincă**, Decanul Facultății de Drept a Universității din București „*Utilizarea contractuală a mărcilor*”; Av. **Eva Forika**, Partener, NNDKP, Av. **Delia Baroianu**, Managing Associate, NNDKP, Av. **Ion Loga**, Senior Associate, NNDKP – „*Transferul unei părți din activitatea unei societăți. Exercițiu practic (I)*,”

(II)”; Dr. **Ioana Riedl**, Senior Insolvency Practitioner, CITR, **Raluca Ciortea**, Senior Insolvency Practitioner, CITR-„Introducere în materia insolvenței. Raportul dintre Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență și Codul de procedură civilă (I), (II); Prof. univ. dr. **Lucian Bercea**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – „Calificarea contractelor. Caz practic/Proces simulat (I), (II).

3. În data de 20 mai 2022, a avut loc *Evenimentul aniversar 30 de ani de la înființarea Facultății de Drept din Timișoara*.

În cadrul evenimentului a avut loc *Masa rotundă – Învățământul juridic din România. Continuitatea unei dezbateri* la Aula Magna a Universității de Vest din Timișoara.

La Sala baroc a Muzeului Național de Artă Timișoara a avut loc lansarea volumului *Imago iuris. Imaginarul dreptului*.

4. În datele 16-17 iunie 2022 a avut loc Conferința *Comparing Populisms and Democracies: Local Specificities in the Rule of Law Crisis (and its Resolution?)*, Organizers: West University of Timisoara, Romania, Università degli Studi di Bergamo) in partnership with CLEST (Centre for Legal Education and Social Theory, Wrocław University) under the patronage of the Embassy of Italy in Bucharest.

La conferință au participat: **John Pratt** (Victoria University of Wellington) /online, *The End? Punishment, Populism and the Threat to Democratic Order*; **Adam Czarnota** (University of New South Wales / University of Wrocław) *Democratic Frustration. Populism and Challenge to Liberal Constitutionalism in Central-Eastern Europe*; **Giuseppe Martinico** (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa), *Between Mimeticism and Parasitism: Populism in a Comparative Perspective*; **Zoltán Szente** (Institute for Legal Studies, Hungarian Academy of Sciences, Budapest), *Populist Constitutionalism – Conceptual and Empirical Problems*; **Carlo Ruzza** (School of International Studies, University of Trento), *Populism, Anti-Populism and The Rule of Law*; **Paolo Graziano** (University of Padua), *Crises, Leadership, Neopopulism*, **Lorenzo Viviani** (University of Pisa) /online, *Populism and Democracy: The Challenge of Populist Personalisation of Leadership in Post-Representative Democracy*; **Lucian Bojin** (West University of Timisoara), *Domestic Politics and Foreign Policy in the Age of Populism*; **Hans-Jörg Trenc** (Scuola Normale Superiore, Firenze), *Enhanced Value Conflicts and Crisis of The Rule of Law: Towards a Differentiated European Union of Values?*; **Fruzsina Gárdos-Orosz** (Institute for Legal Studies, Hungarian Academy of Sciences, Budapest), *The Role of Constitutional Traditions under Populist Government*; **Sorina Doroga** (West University of Timisoara), *Populism, Nostalgia and the Law*; **Nadia Urbinati** (Columbia University) /online, *Gambling with Representation: The Multiple Forms of Populism*; **Bojan Bugaric** (University of Sheffield)/online, *The Two Faces of Populism: Between Authoritarian and Democratic Populism*; **Paul Blokker** (University of Bologna), *Populist Constitutional Politics and Civil Society Fundamentalism*; **Manuel Anselmi** (University of Bergamo), *Penal Populism, Civil Society and the Crisis of the Rule of Law in Italy*; **Renata Deskoska** (University „Ss. Cyril and Methodius”, Skopje) /online, *Populism and Democratic Erosion in Macedonia (2008-2017)*; **Michał Stambulski** (Erasmus University of Rotterdam / CLEST – Centre for Legal Education and Social Theory), *Populist Jurisprudence? Examining Selected Case Law of the Polish Constitutional Court (2017-2020)*; **Andreea Verteș-Olteanu** (West University of



Timișoara), *The Constitutional Court, Civil „Special” Pensions and Populism in Romania*; **Djordje Gardasevic** (University of Zagreb) / online, *Constitutional Court and Populist Referendum Initiatives: The Case of Croatia*; **Flaminia Saccà, Luca Massidda** (University of Tuscia, Viterbo), *Democracies Under Pressure in Pandemic Times: Rule of Law Crisis in Angela Merkel and Victor Orbán’s Political Narrative*; **Oscar Mazzoleni** (University of Lausanne), *Individual Sovereignism. How Populist Rhetoric Hijacks Rules of Law in Times of Pandemic*; **Alexandra Mercescu** (West University of Timișoara / Centre for Legal Education and Social Theory / Nomos Centre), *The Pandemic Uncovers Penal Populism: The Case of Romanian Legal Culture*.

5. În datele 17-18 iunie 2022 a avut loc Conferința Națională de Drept comercial, *Proprietatea în dreptul afacerilor*, organizat de Facultatea de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara, prin *Centrul pentru Dreptul Afacerilor Timișoara*, în colaborare cu Facultatea de Drept din cadrul Universității „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca, prin *Centre for Business Law and Information Technology*.

La conferință au participat: Prof. univ. dr. **Valeriu Stoica**, Facultatea de Drept a Universității din București – *Din nou despre distincția dintre lucruri, bunuri și drepturi patrimoniale*; Conf. univ. dr. **Șerban Diaconescu**, Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca – *Bunuri intelectuale și bunuri profesionale. Posibile reverberații asupra regimului bunurilor incorporale în dreptul afacerilor*; Prof. univ. dr. **Radu Rizoiu**, Facultatea de Drept a Universității din București – *Lucrurile (ne)corporale pot fi și juridice?*; Conf. univ. dr. **Marius Harosa**, Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca – *Provocări actuale ale dreptului de proprietate; ecologie, tehnologie și deliberări democratice*; Prof. univ. dr. **Irina Sferdian**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Este proprietatea un supra-drept?*; Lect. univ. dr. **Adina Buciuman**, Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca – *Îndatorirea uzufructuarului de conservare a substanței bunului: de la turma de oi la valorile mobiliare*; Lect. univ. dr. **Cristian Duțescu**, Facultatea de Drept a Universității „Titu Maiorescu” din București – *Controlul asupra patrimoniului altuia. Desuetudinea teoriei patrimoniului ca emanație a personalității*; Conf. univ. dr. **Vasile Nemeș**, Facultatea de Drept a Universității „Nicolae Titulescu” București – *Proprietatea absolută, exclusivă, perpetuă, dar limitată în contractele din domeniul afacerilor*; Lect.univ.dr. **Cristian Paziuc**, Facultatea de Drept a Universității din București – *Real și personal în materia drepturilor asupra criptoactivelor. Ipoteze și consecințe*; Prof. univ. dr. **Lucian Bercea**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Valoarea criptoactivelor, între raritate și utilitate*; Prof. univ. dr. **Gheorghe Piperea**, Facultatea de Drept a Universității din București – *Uzucapiunea în spațiul anațional al Internetului*; Prof. univ. dr. **Carmen Tamara Ungureanu**, Facultatea de Drept a Universității „Alexandru Ioan Cuza” Iași – *Proprietatea asupra datelor digitale: realități, neliniști și posibile soluții*; Conf. univ. dr. **Lavinia Tec**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Datele cu caracter personal – obiect al apropierei sau obiect al contractului?*; Lect. univ. dr. **Dan-Adrian Cărămidariu**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Datele personale ca bun economic? Imperative economice și constrângeri juridice în societatea digitală*; **Simona Petrișor**, avocat partener, *Bondoc &*

*Asociații – Anatomia unui NFT – o specie (nouă) a bunurilor incorporale?*; Prof. univ. dr. **Smaranda Angheni**, Facultatea de Drept a Universității „Titu Maiorescu” București – *Dreptul de proprietate al societății (comerciale) asupra bunurilor aportate de asociați. Particularități*; Lect. univ. dr. **Nicolae-Horia Țiț**, Facultatea de Drept a Universității „Alexandru Ioan Cuza” Iași – *Incidente referitoare la executarea silită a patrimoniului de afecțiune profesională*; **Cornel Popa**, avocat partener, *Țuca Zbârcea & Asociații – Intervenții ale statului în economie. Mai este proprietatea un drept absolut?*; **Monica Livescu**, avocat coordonator, *Livescu și Asociații – Exproprierea în temeiul Legii nr. 255/2010 și afectarea dreptului de proprietate asupra afacerii*; **Bogdan Dumitrache**, executor judecătoresc, cadru didactic asociat, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Unele aspecte privind dobânda legală penalizatoare aplicabilă raporturilor între profesioniști*; Lect. univ. dr. **Flaminia Stârc-Meclejan**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Proprietatea corporativă: definind indefinibila valoare a firmei*; Asist. univ. dr. **Răzvan Scafes**, Facultatea de Drept a Universității din Craiova – *Afectarea patrimoniului persoanei juridice în cazul conflictului de interese*; Lect. univ. dr. **Codruț Savu**, Facultatea de Drept a Universității „Transilvania” din Brașov – *Universalitatea de fapt – ficțiune și realitate a fondului de comerț*; Dr. **Mihaela Sărăcuț**, judecător, Curtea de Apel Cluj, cadru didactic asociat, Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca – *Dar dacă asociatul moare?*; Mircea Moraru, avocat asociat, *CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang – Proprietatea societară și diferențele dintre interesul societății și cel ale acționarilor sau asociaților săi*; Lect. univ. dr. **Mihai David**, Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca – *Umbra dreptului de proprietate printre creanțele contractuale. Câteva ipoteze relevante (și) pentru dreptul comercial*; Conf. univ. dr. **Florin I. Mangu**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Contractul în circuitul civil: valoare patrimonială sau personală?*; Conf. univ. dr. **Cristian Clipa**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Observații punctuale cu privire la regimul bunurilor afectate înființării și funcționării unei întreprinderi publice*; Prof. univ. dr. **Claudia Roșu**, asist. cercet. dr. **Cătălin Lungănașu**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Competența instanței în litigiile privind contractul de asigurare de bunuri – unele particularități*; Lect. univ. dr. **Alin Speriusi-Vlad**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Regimul juridic al drepturilor din materia proprietății intelectuale, piața unică digitală și noile drepturi recunoscute prin Directiva (UE) 2019/790*; Prof. univ. dr. **Florin Moțiu**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara, Conf. univ. dr. **Dana Moțiu**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Aspecte specifice privind dreptul de proprietate în cazul contractului de comision*; Lect. univ. dr. **Sergiu Golub**, Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca – *Din nou despre Fata Morgana – „proprietatea fiduciară” în procedurile de insolvență*; Lect. univ. dr. **Alina Oprea**, Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca – *Garanțiile reale în procedura transfrontalieră a insolvenței*; **Stan Tîrnoveanu**, avocat partener, **Laura Retegan**, avocat asociat, *Zamfirescu Racoți Vasile & Partners (ZRVP) – Rezistența ipotecii asupra creanțelor în contextul derulării activității curente a debitorului*; Conf. univ. dr. **Florina Popa**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – *Succinte considerații asupra întinderii dreptului de regres exercitat de*

terțul constituitor al ipotecii imobiliare împotriva debitoarei ajunse în insolvență; **Alina Popa**, avocat și practician în insolvență, *CITR – Există limitări ale dreptului de proprietate în insolvență?*; Dr. **Irinel Andrei**, judecător, Curtea de Apel Cluj – *Dobândirea dreptului de proprietate de către promitentul cumpărător în condițiile art. 131 din Legea nr. 85/2014. Aspecte particulare*; Dr. **Flavius Moțu**, judecător, Tribunalul Specializat Cluj – *Constructor vs. Promitenți cumpărători în procedura insolvenței*; Dr. **Ștefan Lucaciuc**, judecător, Curtea de Apel Timișoara, *Bunurile rămase din patrimoniul societății radiate. Aspecte practice*; Prof. univ. dr. **Radu Bufan**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara, dr. **Andreea Deli-Diaconescu**, avocat partener, *Deli & Asociații – Două noțiuni conflictuale: status quo și dinamica activelor în insolvență*.

6. În data de 17 iunie 2022 a avut loc Conferința *Corporate compliance-valențe penale și procesual penale*, on-line, în organizarea Centrului de Cercetări în Științe penale și Facultatea de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara.

La conferință au participat: Av. conf. univ. dr. **Laura Maria Stănilă**, Director CCSP, Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara: „*Cuvânt introductiv: Aspecte generale și provocări legislative privind obligația de conformitate*”; Jud. prof. univ. dr. **Iulia Motoc**, Universitatea din București/Curtea Europeană a Drepturilor Omului: „*Corporate compliance în interpretarea CEDO*”; Av. prof. univ. dr. **Sebastian Rădulețu**, Facultatea de Drept, Universitatea din Craiova: „*Despre specificul răspunderii persoanelor juridice pentru infracțiuni economice – unele evoluții recente în dreptul englez*”; Av. conf. univ. dr. **Andra-Roxana Trandafir**, Asist. univ. dr. **George-Alexandru Lazăr**, Facultatea de Drept, Universitatea din București: „*Valențele conformității (compliance): de la înlăturarea vinovăției la individualizarea pedepselor în cazul persoanelor juridice*”; Av. conf. univ. dr. **Daniel Nițu**, Facultatea de Drept, Universitatea „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca: „*Răspunderea penală a persoanei juridice. Eludarea răspunderii administratorului și a membrilor consiliului de administrație*”; Av. dr. **Magdalena Roibu**, Schoenherr și Asociații SCA: „*În culisele companiilor: obținerea de probe (în apărare) în investigațiile interne*”; Av. conf. univ. dr. **Norel Neagu**, Universitatea „Nicolae Titulescu”, București: „*Ofițerul de conformitate – provocări penale și procesual-penale*”; Av. conf. univ. dr. **Cristian Miheș**, Facultatea de Drept, Universitatea din Oradea: „*Corporate compliance vs. dreptul la tăcere al persoanelor juridice în cazul infracțiunilor de evaziune fiscală*”; Av. dr. **Mihai Mareș**, Mareș & Mareș SCA: „*Raportul de audit extern corporativ. Valorificarea în procesul penal*”; Av. conf. univ. dr. **Laura Maria Stănilă**, Director CCSP, Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara: „*Dacă-i musai, cu plăcere! Îndeplinirea obligației de conformitate – apărare eficientă a persoanei juridice inculcate în procesul penal*”; Av. prof. univ. dr. **Mihai Hotca**, Rector al Universității „Nicolae Titulescu”, București: „*Prevenirea și combaterea riscurilor de natură penală prin intermediul Codului de integritate și conformitate*”; Jud. lect. univ. dr. **Elisabeta Boțian**, Facultatea de Drept, Universitatea „Lucian Blaga”, Sibiu: „*Particularități și controverse în incriminarea faptelor prevăzute de O.U.G. nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor și a simbolurilor cu caracter fascist, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și crime de război*”; Av. asist. univ. dr. **Cristina Nicorici**, Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din

Timișoara: „Despre poziția de garant a unui criminal compliance officer”; Av. asist. univ. **Adrian Stan**, Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara: „Conformarea fiscală, preț al impunității. Cauza de nepedepsire prevăzută de art. 10<sup>1</sup> din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale”; Av. lect. univ. dr. **Ioana Pașca**, Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara: „Răspunderea penală a persoanei juridice pentru infracțiuni contra sănătății publice. Aspecte de drept comparat și perspective de reformă”.

7. În data de 23 iunie 2022 a avut loc Conferința de drept penal „In Honorem Viorei Pașca-70 ani”, organizat de Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara, Centrul de Cercetări în Științe penale și Baroul Timiș.

La conferință au participat: Prof. univ. dr. **Valerian Cioclei**, Facultatea de Drept a Universității din București – „A fost sau n-a fost reformă penală?”; Prof. univ. dr. **Florin Streteanu**, Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca – „Câteva reflecții privind delimitarea între intenția eventuală și culpa cu prevedere în materia evenimentelor rutiere”; Prof. univ. dr. **Constantin Duvac**, Facultatea de Drept a Universității Româno-Americane – „Principiile de bază ale dreptului penal român”; Conf. univ. dr. **Laura Maria Stănilă**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – „The New King of All Laws: Dreptul penal”; Dr. **Cristina Nicorici**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – „Animalul ca sursă de pericol și obligația de a acționa”; Drd. **Adrian Stan**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – Valențe penale ale conduitei post delictum a infractorului. Câteva considerații cu privire la circumstanțele atenuante „reparatorii”; Prof. univ. dr. **Cristina Rotaru**, Facultatea de Drept a Universității din București, Institutul Național al Magistraturii – „Relevanța penală a emiterii unor cecuri fără acoperire în cont și evoluția încadrării juridice a unei astfel de fapte sub regimul vechiului și noului Cod penal”; Conf. univ. dr. **Andra-Roxana Trandafir**, Facultatea de Drept a Universității din București – „Reforma reformei infracțiunilor contra înfăptuirii justiției – exemplul nedenunțării”; Conf. univ. dr. **Cristian Dumitru Miheș**, Facultatea de Drept a Universității din Oradea – „Bancruta frauduloasă. Observații și propuneri”; Prof. univ. dr. **Claudia Roșu**, Conf. univ. dr. **Adrian Fanu-Moca**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – „Arbitrul, subiect activ al infracțiunii de luare de mită”; Conf. univ. dr. **Ion Ifrim**, Academia de Poliție „Al.I. Cuza” București, Academia Română, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” – „Clarificarea unor probleme teoretice ale legislației penale legate de noțiunea de funcționar public”; Asist. cercet. dr. **Maximilian-Andrei Druță**, Conf. univ. dr. **Flaviu Ciopec**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – „După 70 de ani. Cum se mai desființează înscrisurile în procesul penal?”; Conf. univ. dr. **Cristian Clipa**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – „Considerații selective pe marginea dialogului angajat de dreptul administrativ cu dreptul penal”; Lect. univ. dr. **Flaminia Stârc-Meclejan**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – „Răspunderea penală a persoanei juridice, în curs de „restructurare” economică?”; Lect. univ. dr. **Alin Speriusi-Vlad**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – „Autoritatea de lucru judecat a hotărârii civile în procesul penal”; Lect. univ. dr. **Dan-Adrian Cărămidariu**, Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara – „În căutarea criminalului eficient. Dreptul penal și analiza economică: o întâlnire necesară”.

### ***III. ȘCOALA DOCTORALĂ***



## Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara

### Suștineri de teze de doctorat:

1. În data de 14 decembrie 2021, la Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara a fost susținută on-line teza de doctorat cu titlul: *Prevenirea și combaterea terorismului* elaborată de doctoranda Daniela-Simona Orza, sub coordonarea științifică a dl. prof. univ. dr. Viorel Pașca.

2. În data de 14 decembrie 2021, la Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara a fost susținută on-line teza de doctorat cu titlul: *Infrațiunea comisivă prin omisiune* elaborată de doctoranda Cristina Nicorici, sub coordonarea științifică a dl. prof. univ. dr. Viorel Pașca.

3. În data de 15 decembrie 2021, la Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara a fost susținută on-line teza de doctorat cu titlul: *Publicizarea dreptului bancar: o analiză a statutului juridic al Băncii Naționale a României*, elaborată de doctorandul Dorel-Adrian Dumitrescu-Pasecinic, sub coordonarea științifică a dl. prof. univ. dr. Lucian Bercea.

4. În data de 3 martie 2022, la Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara a fost susținută on-line teza de doctorat cu titlul: *Impactul politicilor legislative privind protecția investitorilor asupra pieței de capital din România*, elaborată de doctorandul Marius-Cristian Miloș, sub coordonarea științifică a dl. prof. univ. dr. Lucian Bercea.

5. În data de 25 martie 2022, la Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara a fost susținută on-line teza de doctorat cu titlul: *Riscul și implicațiile lui penale* elaborată de doctoranda Băra Bianca-Codruța (Popești), sub coordonarea științifică a dl. prof. univ. dr. Viorel Pașca.

6. În data de 31 martie 2022, la Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara a fost susținută on-line teza de doctorat cu titlul: *Regimul juridic al creanțelor care beneficiază se cauze de preferință și procedurile de insolvență* elaborată de doctorandul Flavius-Iancu Moțu, sub coordonarea științifică a dl. prof. univ. dr. Radu Bufan.

7. În data de 27 mai 2022, la Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara a fost susținută teza de doctorat cu titlul: *Implicații teoretice și jurisprudențiale ale hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene în Contenciosul*

*administrativ român*, elaborată de doctoranda Sonia-Bianca Blaj, sub coordonarea științifică a dl. prof. univ. dr. Anton Trăilescu.

8. În data de 6 iunie 2022, la Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara a fost susținută teza de doctorat cu titlul: *Accesul la justiție în procesul civil și standardul convențional*, elaborată de doctorandul Nicolae-Sergiu Cârlan, sub coordonarea științifică a d-nei. prof. univ. dr. Claudia Roșu.

9. În data de 6 iunie 2022, la Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara a fost susținută teza de doctorat cu titlul: *Efectele intervenție voluntare în procesul civil*, elaborată de doctorandul Ionuț-Adrian Șipețan, sub coordonarea științifică a d-nei. prof. univ. dr. Claudia Roșu.



## ***IV. APARIȚII EDITORIALE***



În a doua parte a anului 2021 și în prima parte a anului 2022, au fost publicate mai multe lucrări elaborate de cadre didactice ale Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara.

**1. Radu Bufan, Lucian Bercea, Cristian Clipa, Daniela Moțiu, Florin Moțiu, Viorel Pașca** sunt printre autorii *Tratatului practic de insolvență*, volumul I, ediția a 2-a, Editura Hamangiu, București, 2022.

Ediția a 2-a a *Tratatului practic de insolvență* este publicată după opt ani de la intrarea în vigoare a *Legii nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență* și (tot după opt ani) de la apariția primei ediții. Este rezultatul riguros al unor cercetări îndelungate, al spiritului critic și, mai ales, al bogatei experiențe practice a unui colectiv aproape unic de autori – 35 de universitari, magistrați, avocați și practicieni în insolvență, cei mai mulți dintre ei fiind și membri ai echipei de elaborare și implementare a Codului insolvenței.

Veți regăsi aici întreaga procedură a insolvenței analizată și explicată, atât din perspectiva teoretică a conceptelor, principiilor și regulilor stabilite de legiuitor, dar mai ales din perspectiva practică a numeroaselor interpretări, spețe și ipoteze de lucru desprinse din bogata jurisprudență care s-a conturat în aplicarea Legii nr. 85/2014.

**2. Cristian Clipa, Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ**, volumul II, tomul 1 – *Dialogurile*, Editura Hamangiu, București, 2021.

Mizând pe caracterul fecund al cercetării interdisciplinare, volumul *Dialogurile* propune cititorilor săi o analiză a relațiilor pe care dreptul administrativ le-a angajat cu alte mari patru discipline juridice universitare: drept constituțional, drept european, drept civil și drept penal. Dialogurile purtate cu fiecare disciplină din cele mai sus enumerate, au marcat istoria însăși a dreptului administrativ. Astfel, etapa bazelor constituționale ale dreptului administrativ a fost urmată de cea a cadrelor administrativiste ale dreptului constituțional, fenomen concurat de cel al „civilizării” dreptului administrativ, proces în prezența căruia multe din principiile, legitățile și regulile acestei din urmă ramuri au reușit să-și clarifice caracterul exorbitant față de normele de drept civil. Surprinzător pentru mulți juriști, prin împrumutarea unor principii de drept european, dreptul administrativ nu numai că a evitat marginalizarea, dar a reușit să-și consolideze individualitatea și respectabilitatea, în ansamblul mai larg al disciplinelor de drept public. În sfârșit, împrumuturile pe care dreptul administrativ le-a făcut din spațiul categorial al dreptului penal, au contribuit din plin la desăvârșirea fizionomică a teoriei răspunderii contravenționale și a celei administrativ-disciplinare.

Raportat la cele mai sus afirmate, pentru un neinițiat, dreptul administrativ ar putea să pară întru totul lipsit de originalitate. În realitate, tocmai capacitatea acestei discipline juridice – cu un foarte pronunțat caracter tehnic! – de a asimila din textura ideologică a altor ramuri de drept și, totodată, de a influența evoluția acestor ramuri, face din dreptul administrativ un instrument epistemic extrem de util în organizarea învățării și a cercetării a ceea ce este fundamental în dreptul public.

**3. Cristian Clipa**, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ*, volumul II, tomul 2 – *Specificitățile*, Editura Hamangiu, București, 2021.

Volumul *Specificitățile* își propune să înfățișeze celor interesați viziunea autorului asupra ceea ce conferă specificitate și, implicit, originalitate dreptului administrativ. Pentru a-și atinge scopul, cel care a scris acest volum a plecat de la două idei cu valoare de premisă: (i) există șase fundamente ideologice ale dreptului administrativ: autoritatea publică, puterea publică, administrația publică, serviciul public, interesul public și ordinea publică; (ii) prin asocierea celor șase fundamente ideologice ale dreptului administrativ, pot fi definite, descrise și explicate toate marile instituții ale dreptului administrativ: funcția publică, proprietatea publică (domeniul public), întreprinderea publică, actul administrativ unilateral, contractul administrativ, contenciosul administrativ și răspunderea administrativ-patrimonială. Cele șase fundamente ideologice au fost grupate după cum urmează: – autoritatea publică și puterea publică: se circumscriu esenței dreptului administrativ; – administrația publică și serviciul public: intră în alcătuirea substanței dreptului administrativ; – interesul public și ordinea publică: reprezintă vocația dreptului administrativ. Cele șase **fundamente ideologice ale dreptului administrativ** se organizează într-un sistem închis – și, prin urmare, exclusivist – care însă nu rămâne indiferent față de influențele venite din exteriorul său, îndeosebi dinspre dreptul constituțional, dreptul european și dreptul civil.

Recurgând la raționamente logic formalizate și exploatând consistent multiple literaturi juridice – îndeosebi de limbă franceză și de limbă spaniolă – prezentul volum întreprinde analize minuțioase cu privire la: (i) semnificațiile fiecărui fundament ideologic al dreptului administrativ; (ii) relațiile angajate de aceste fundamente cu instituțiile majore ale dreptului administrativ; (iii) obiectul, conținutul discursiv și definiția acestei discipline juridice universitare. Până la urmă, teoria celor șase fundamente ideologice ale dreptului administrativ reprezintă nu numai o modalitate de a prezenta celor interesați fizionomia instituțională a acestei discipline juridice, ci și o metodă – utilă, după părerea noastră – de învățare a dreptului administrativ.

**4. Adina-Renate Motica, Oana-Elena Buzincu** sunt printre autoarele *Legislației notariale*, ediția 2022, Editura Hamangiu, București, 2022.

Lucrarea *Legislație notarială* a fost concepută ca un instrument de bază, de informare și de orientare într-un domeniu aflat într-o continuă creștere, formare și transformare.

În acest sens, cartea *Legislație notarială* reprezintă, pe de o parte, pașaportul legislativ de trecere în profesia de notar, deoarece se adresează în primul rând celor care se pregătesc pentru susținerea examenului sau concursului privind dobândirea calității de notar stagiar, urmând îndeaproape liniile tematicii și bibliografiei pe care candidatul trebuie să le respecte. Pe de altă parte, constituie și o linie de pornire pentru cei care se pregătesc pentru examenul de definitivat sau examenul de dobândire a calității de notar public pentru cei cu cel puțin 6 ani vechime într-o funcție de specialitate juridică, pentru studenții facultăților de drept sau pentru profesioniștii interesați de dreptul notarial, care pot regăsi în cuprinsul cărții, pe lângă actele normative menționate în tematica și bibliografia examenelor sau concursurilor, și alte acte strategice în domeniu.

Ca elemente de noutate, această ediție include modificările și completările aduse Statutului Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România prin **Hotărârea Congresului Notarilor Publici din România nr. 2/2021** și prin **Hotărârea Consiliului Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România nr. 25/2021**.

**5. Cristina Nicorici, *Infrațiunea comisivă prin omisiune***, Editura Universul Juridic, București, 2022.

Conduita omisivă a constituit, pentru o lungă perioadă de timp, o anomalie a dreptului penal. Evident că omul, atunci când îndeplinește o anumită acțiune, omite să realizeze o infinitate de alte acțiuni. De ce ar fi util ca dreptul penal să intervină pentru a sancționa aceste omisiuni? Cum s-ar putea discerne care dintre omisiuni sunt relevante penal? Care sunt limitele de răspundere în acest caz? Cum ar trebui reglementate astfel de infrațiuni?

Lucrarea de față reprezintă o perspectivă asupra unui tip de infrațiune tratat cu o oarecare superficialitate în dreptul penal românesc: infrațiunea comisivă prin omisiune. Odată cu consacrarea în noul Cod penal român, în art. 17, a acestei reglementari, se impune analiza atentă a literaturii juridice străine care a dezvoltat-o și a consacrat-o.

Prin urmare, avem în România o reglementare expresă a infrațiunii comise prin omisiune, dar știm ce am reglementat? O modalitate de comitere a fetei comise? Un tip de infrațiune omisivă? O modalitate de realizare a elementului material? O clauză legală de analogie? O clauză legală de echivalare a omisiunii cu acțiunea?

În cuprinsul acestei lucrări se analizează nu (numai) ce reprezintă omisiunea în general, ci ce este infrațiunea comisivă prin omisiune, ca tip de infrațiune nou reglementată în România din anul 2014. În acest scop, am încercat să orientăm analiza înspre literatura juridică străină, care, deja de peste un secol, analizează în ce modalitate ar trebui scrisă, dacă ar trebui scrisă, o clauză de echivalare a omisiunii cu acțiunea. Am analizat și prezentat, de asemenea, numeroase sentințe judecătorești străine, pentru a arăta nu numai cum este receptată în practică această dezbateră teoretică, dar și că omisiunea improprie este o chestiune nu (doar) filozofică sau teoretică, ci preponderent practică.

**6. Liber amicorum Viorel Pașca – 70 ani. *Reforma reformei legislației penale***, (ed. Lucian Bercea), Editura Universul Juridic, București, 2022.

Autorii afiliați Facultății de Drept a Universității de Vest din Timișoara sunt următorii: **Voicu Pușcașu** – *Câteva gânduri despre personajul central al dreptului, de ieri și de azi*; **Laura Maria Stănilă** – *The New King of All Laws: Dreptul penal*; **Cristina Nicorici** – *Animalul ca sursă de pericol și obligația de a acționa*; **Adrian Stan** – *Valențe penale ale conduite post delictum a infractorului. Câteva considerații cu privire la circumstanțele atenuante „reparatorii”*; **Claudia Roșu, Adrian Fanu-Moca** – *Arbitrul, subiect activ al infrațiunii de luare de mită*; **Maximilian-Andrei Druță, Flaviu Ciopec** – *După 70 de ani. Cum se mai desființează înscrisurile în procesul penal?*; **Cristian Clipa** – *Considerații selective pe marginea dialogului angajat de dreptul administrativ cu dreptul penal*; **Flaminia Stârc-Meclejan** – *Răspunderea penală a persoanei juridice, în curs de „restructurare” economică?*; **Alin Speriusi-Vlad** –

*Autoritatea de lucru judecat a hotărârii civile în procesul penal; Dan-Adrian Cărmădaru – În căutarea criminalului eficient. Dreptul penal și analiza economică: o întâlnire necesară.*

**7. Laura Stănilă** este printre autorii volumului *Răspunderea penală a persoanei juridice*, Editura Solomon, București, 2022.

În paginile acestui volum se regăsesc, pe de o parte, reflecțiile valoroase ale profesorilor și practicienilor care au modelat înfățișarea răspunderii penale a persoanei juridice în România de la momentul la care această instituție a fost introdusă în legislația noastră. Lucrarea reunește astfel experiența academică și practică a autorilor care s-au remarcat în cercetarea răspunderii penale a persoanei juridice sau care au instrumentat dosare importante în care persoanele juridice au fost cercetate penal și trimise în judecată. Pe de altă parte, sunt prezentate perspectivele deosebit de interesante privind dreptul francez și american, care reprezintă în continuare surse importante de inspirație pentru legiuitorul și organele judiciare din țara noastră.

La aproximativ 12 ani de la apariția primelor condamnări ale persoanelor juridice în România, vă oferim, așadar, o radiografie completă și aprofundată a unei instituții cu care a evaluat spectaculos în România și în dreptul comparat. De la vinovăție la pedepse, de la individualizarea pedepselor la transferul răspunderii și măsurile preventive. De la drept național, la cel francez, european sau american. De la malpraxis și răspunderea spitalelor la infracțiunile de corupție.

Diversitatea perspectivelor și a subiectelor tratate fac din această lucrare o lectură necesară pentru orice practician sau student la drept și reprezintă punctul de plecare pentru dezbaterile unor teme noi în legătură cu răspunderea penală a persoanei juridice.

**8. Laura Maria Stănilă, Flaviu Ciopec (coordonatori)** ai volumului *Evoluția standardelor CEDO, situațiile de criză și noile tehnologii*, Editura Universul Juridic, București, 2022.

Prezentul volum reunește lucrările Secțiunii Științe penale din cadrul Conferinței Internaționale Bienale, organizată la Timișoara, în perioada 6-7 noiembrie 2020, de către Facultatea de Drept a Universității de Vest din Timișoara, conferință ajunsă la a XIII-a ediție. Studiile prezentate la conferință și reunite în volum se concentrează pe evaluarea noilor provocări ce se ridică împotriva dreptului penal și sistemului de justiție penală. Aceste provocări pot rezulta, așa cum reiese din conținutul lucrărilor, din revirimentul standardelor elaborate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, din apariția unor noi tehnologii, respectiv din necesitatea de a gestiona situațiile de criză, precum pandemia.

Studiile din volum au fost elaborate de universitari cu bogată experiență academică, de magistrați, avocați, dar și de tineri cercetători aflați la finalul studiilor doctorale. Abordările sunt circumscrise atât examinării teoretice, analitice sau sintetice, a problemelor ridicate, cât și pragmatismului cerut pentru *law in action*.

Editorii sunt recunoscători participanților la conferință pentru efortul intelectual depus și pentru motivația de a explora zone provocatoare ale dreptului penal actual și sunt încrezători că succesul conferinței va fi dublat și de buna primire a acestui volum în rândul publicului de specialitate.

**9. Laura Stănilă**, *Drept penal. Partea generală. Caiet de seminar*, ediția a V-a, revizuită și adăugată, Editura Universul Juridic, București, 2022.

Lucrarea reprezintă un instrument desăvârșit pentru abordarea materiei DREPT PENAL – PARTEA GENERALĂ, realizată sub forma unui caiet de seminar, aspect care sporește utilitatea sa practică, materia regăsindu-se atât în tematica obligatorie a facultăților de drept, cât și în tematica examenelor de admitere și definitivare în profesiile juridice.

Bucurându-se de o perspectivă didactică în abordare, lucrarea reprezintă un instrument important atât pentru studenții care descoperă tainele dreptului penal, prin prisma informațiilor teoretice organizate în scheme intuitive, cât și pentru studenții care se pregătesc pentru examenele de licență și admitere în profesie.

Lucrarea se bucură de o serie importantă de funcții, prezentând un grad ridicat de utilitate didactică, profesională, acoperind atât necesitățile specifice activității teoreticienilor, cât ale practicienilor în drept.

**10. Laura Stănilă**, *Drept penal. Partea specială. Caiet de seminar*, ediția a IV-a, Editura Universul Juridic, București, 2022.

*PUNCTE FORTE*

– fiecare capitol conține scheme ale infracțiunilor cu prezentarea, acolo unde este cazul, a opiniilor divergente ale celor mai cunoscuți autori de drept penal cu privire la unele elemente ale conținutului constitutiv al infracțiunilor sau cu privire la unele calificări juridice;

– fiecare capitol conține prevederi legale, un set de grile a căror dificultate crește gradual, exerciții de sedimentare a cunoștințelor teoretice, spete și probleme teoretice;

– fiecare capitol conține soluții de jurisprudență relevante.

– lucrarea cuprinde, într-un capitol separat, 34 de spețe complexe cu privire la care sunt oferite selectiv și rezolvările;

– la finalul lucrării sunt 8 teste recapitulative a câte 20-25 de întrebări tip grilă fiecare, al căror enunț, în marea lor majoritate, reprezintă minispețe.

– publicul are acces la informația esențială necesară unei verificări eficiente într-o lucrare atent structurată, care s-a bucurat de un real succes și a cărei popularitate crește cu fiecare ediție.

**11. Flaminia Stârc-Meclejan**, *Manual de dreptul mediului. Dezbateri doctrinare și cauze de referință*, Editura C.H. Beck, București, 2022.

Lucrarea reprezintă o introducere în dreptul mediului care se adresează studenților, dar poate fi de folos într-o măsură și cercetătorilor și practicienilor din domeniul protecției mediului. Elementul-cheie al studiului dreptului mediului pe care pune accentul manualul de față este, de aceea, dezbaterea.

Temele de dezbateră sugerate doresc prin aceasta să stimuleze (auto)reflecția și pe baza materialelor inserate în partea teoretică a manualului, culese și traduse de autoare, care ating nu numai probleme din sfera de interes a dreptului, ci și a științei și a eticii, de

care dreptul mediului e, în mod inextricabil, legat. Ele se vor totodată pretextul unui exercițiu de implicare în mecanismele „interioare” ale dreptului mediului, pe care efectivitatea acestui drept o presupune, în mod special, nu numai de punere a sa în operă.

Nu în ultimul rând, vorbind de latura provocatoare a lucrării de față, vizată este nu doar o revizitare a mai multora din categoriile juridice clasice, puse la grea încercare de „noua” preocupare a dreptului de protecție a mediului, ci și a însuși modului în care ne raportăm la drept. Spre deosebire de alte ramuri de drept, fără o conștiință de mediu, legile mediului nu vor mai fi decât un cadru înghețat.



## Procedura Double-Blind Peer Review

Manuscrisele primite spre publicare în **Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept** vor fi revizuite folosind sistemul „double blind” peer review, cu respectarea standardelor internaționale referitoare la publicarea revistelor științifice. Orice articol trimis spre publicare va fi revizuit de cel puțin doi recenzori cu reputație națională și internațională în domeniul științelor juridice. Identitatea autorilor nu va fi dezvăluită recenzorilor, iar nici autorilor nu li se va dezvălui identitatea recenzorilor, pe tot parcursul procesului de recenzare.

Pentru a facilita acest lucru, autorii se vor asigura că manuscrisele transmise sunt pregătite într-un mod care nu le dezvăluie identitatea. În acest sens, atunci când trimiteți o lucrare spre publicare în **Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept**, vă rugăm să aveți în vedere: trimiterea **Pagini de titlu**, care conține detaliile autorilor, și a **Manuscrisului anonimizat**, fără detalii despre autori, în două fișiere separate.

### Informații referitoare la Pagina de titlu

**Pagina de titlu** va trebui să includă titlul, numele autorilor și afilierea, precum și adresa completă a autorilor, inclusiv adresa de telefon și de e-mail.

### Informații referitoare la Manuscrisul anonimizat

Pe lângă necesitatea evidentă de a elimina numele și afilierea din manuscris, există și alți pași care trebuie urmați pentru a asigura că manuscrisul este pregătit corect pentru evaluarea folosind sistemul „double blind” peer review. În acest sens, elementele-cheie care trebuie avute în vedere sunt următoarele:

- Utilizați persoana a treia pentru a vă referi la lucrările elaborate în calitate de autori, e.g. înlocuiți orice expresii precum „am arătat înainte” cu „... a fost arătat înainte de [Anonymous 2007]”;
- Asigurați-vă că cifrele nu conțin niciun identificator legat de afiliere;
- Nu eliminați auto-referințele esențiale sau alte referințe, ci limitați auto-referințele doar la lucrările care sunt relevante pentru cei care revizuiesc lucrarea trimisă;
- Citați lucrările publicate în text după cum urmează: „[Anonymous 2007]”;
- Pentru anonimizare în lista de referințe utilizați: „[Anonymous 2007] Detalii omise pentru „double blind” peer review”;
- Eliminați referințele la sursele de finanțare;
- Nu includeți mulțumiri;
- Eliminați orice informații de identificare, inclusiv numele autorilor, din numele fișierelor și asigurați-vă că și proprietățile documentului sunt anonimizate.

Evaluarea articolelor se face de către membrii Colegiului de redacție împreună cu recenzori externi ai publicației **Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept**. La sfârșitul evaluării folosind sistemul „double blind” peer review, dacă este necesar, autorii vor primi recomandări și observații pentru a îmbunătăți calitatea conținutului lucrării lor. Se poate refuza publicarea articolului, conform propunerii făcute de recenzori, având în vedere nivelul nesatisfăcător al conținutului științific și nerespectarea deontologiei academice, conform standardelor unanim recunoscute în domeniul cercetării juridice. În caz de încălcare în orice mod a legislației dreptului de autor/ în caz de plagiat, întreaga responsabilitate revine autorului articolului și manuscrisul va fi respins, respectiv articolul publicat va fi retras.

# Double-Blind Peer Review Guidelines

The manuscripts received for publication in the *Annals of West University of Timisoara – Law Series* will be revised using the „**double blind**” **peer review** system, respecting international standards of scientific journals. Any article submitted for publication will be reviewed by at least two reviewers with a national and international reputation in legal sciences. Also, both the reviewers and author identities are concealed from the reviewers, and vice versa, throughout the review process.

To facilitate this, authors need to ensure that their manuscripts are prepared in a way that does not give away their identity. To help with this preparation please ensure the following when submitting to *Annals of West University of Timisoara – Law Series*: submit the **Title Page** containing the Authors details and **Blinded Manuscript** with no author details as 2 separate files.

## Information to help prepare the Title Page

This should include the title, authors' names and affiliations, and a complete address for the corresponding author including telephone and e-mail address.

## Information to help prepare the Blinded Manuscript

Besides the obvious need to remove names and affiliations under the title within the manuscript, there are other steps that need to be taken to ensure the manuscript is correctly prepared for double-blind peer review. To assist with this process the key items that need to be observed are as follows:

- Use the third person to refer to work the Authors have previously undertaken, e.g. replace any phrases like „as we have shown before” with „... has been shown before [Anonymous, 2007]”.
- Make sure figures do not contain any affiliation related identifier
- Do not eliminate essential self-references or other references but limit self-references only to papers that are relevant for those reviewing the submitted paper.
- Cite papers published by the Author in the text as follows: „[Anonymous, 2007]”.
- For blinding in the reference list use: „[Anonymous 2007] Details omitted for double-blind reviewing.”
- Remove references to funding sources
- Do not include acknowledgments
- Remove any identifying information, including author names, from file names and ensure document properties are also anonymized.

The evaluation of the articles is done by the members of the Editorial Board together with external reviewers of the ***Annals of West University of Timisoara – Law Series***. At the end of the double-blind peer review, if necessary, the authors will receive recommendations and observations to improve the quality of their paper's content. It is possible to refuse publication of the article, according to the proposal made by reviewers, considering the unsatisfactory level of scientific content and non-compliance with academic ethics according to unanimously recognized standards in the field of legal research. In case of copyright violation/plagiarism, the entire responsibility lies with the author of the article and the manuscript will be rejected or a published article will be retracted.

# Analele UVT – seria Drept

## I. Criterii de tehnoredactare

Materialele destinate publicării se transmit de către autori numai pe suport electronic la adresa de e-mail: claudia.rosu@e-uvt.ro.

Materialele trimise de autori trebuie să se conformeze exigențelor referitoare la structura articolelor, studiilor, comentariilor și anume acestea să cuprinsă o introducere, secțiuni cu titlu bine definit, precum și concluzii.

Textele trimise să fie scrise cu fontul Times New Roman, obligatoriu cu diacritice, cu dimensiunea de 12, iar subsolul de 10, la un rând. Din stânga paginii în dreapta ei, dimensiunea să fie de 16,5.

Textul trebuie însoțit obligatoriu de un rezumat în limba română și de un rezumat în limba engleză și de cuvintele-cheie ale articolului atât în limba română, cât și în limba engleză.

Titlul articolului se scrie atât în limba română, cât și în limba engleză.

În cuprinsul materialului, cu excepția titlului acestuia, textul și notele de subsol se culeg cu literă obișnuită.

În notele de subsol, prima dată se scrie inițiala prenumelui și apoi numele autorului, titlul lucrării se scrie integral și cu italic, editura se scrie integral, de ex. Editura C.H. Beck, localitatea de apariție, anul, pagina. Mențiunea *op. cit.* se scrie cu italic. Dacă sunt 2-4 autori ai unei lucrări, se trec toți, despărțiți prin virgulă. De ex.: S. Beligrădeanu, Gh. Mohanu. Dacă sunt mai mult de patru coautori, se scrie, după caz, numai numele primului și în continuare ș.a. ori (dacă există) numele autorului coordonator.

Ex. V. Pașca, *Studii de drept penal*, Editura Universul Juridic, București, 2011, p.

La volumele scrise de mai mulți autori și în care la fiecare capitol, titlu, parte este nominalizat autorul citarea se face astfel: C. Stătescu, *Fapta ilicită cauzatoare de prejudiciu, ca izvor de obligații (Răspunderea civilă delictuală)*, în „Drept civil. Teoria generală a obligațiilor” de C. Stătescu, C. Bîrsan, Editura All Beck, București, 1999, p. 121 și urm.

Dacă titlul este într-o limbă străină se scrie în această limbă (și nu se traduce în cazul în care este în limbile franceză și engleză; se traduce în limba română dacă este în orice altă limbă ca, de pildă, germană, rusă, spaniolă etc.).

Nici în text, nici în notele de subsol nu sunt permise cuvinte sau fraze culese cu caractere aldine/bold ori integral cu majuscule.

În text și în notele de subsol nu sunt permise prescurtări precum: prev., disp., H.G., O.G., O.U.G. etc., ci se scrie denumirea completă adică: prevăzută, dispozițiile, Hotărârea Guvernului nr., Ordonanța Guvernului nr., Ordonanța de urgență a Guvernului nr.; Legea nr. etc.

Indicarea oricăror acte normative se face numai prin numărul și anul apariției, fără a se indica și ziua adoptării (ex. Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ).

Atât în text, cât și în note se scriu numai prescurtat art., paragr., alin., urm., iar în notele de subsol se scriu numai prescurtat p., t., vol.

În text și în notele de subsol se scriu prescurtat numai unele din denumirile codurilor, și anume: C. civ.; C. pr. civ.; C. pen.; C. pr. pen. etc. Nu se prescurtează, ci se scriu complet: Codul muncii; Codul vamal, Codul silvic etc.

Materialele să nu depășească numărul de 20 de pagini.

Denumirile oricăror instituții (persoane juridice) române (de ex. Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Justiției etc.) se scriu integral, nefiind permisă prescurtarea lor. Prin excepție se pot prescurta: O.N.U.; U.E.; N.A.T.O.

Este interzisă, în text și în notele de subsol, prescurtarea denumirii următoarelor instanțe: Curtea Constituțională; Înalta Curte de Casație și Justiție; Curtea Europeană a Drepturilor Omului; Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Numai în cuprinsul notelor de subsol, următoarele categorii de instanțe ori hotărâri se scriu exclusiv prescurtat: ex. Trib. București; Jud. Brașov; C. Ap. Cluj; S. civ.; S. pen., S. de cont. adm.; dec.; sent.; înch.

Citările la notele de subsol se fac astfel: Curtea Constituțională, dec. nr. 312/2010; C. Ap. București, S. a IV-a civ., dec. nr. 312/2011; etc.

Toate publicațiile (revistele de specialitate) se scriu cu titlul integral și între ghilimele, nefiind permisă prescurtarea lor. De ex: Revista „Dreptul” nr. 3/2011, p...; Revista „Pandectele române” nr. 6/2004, p..., „Revue trimestrielle de droit civil” nr. 1/2004, p...

În cazul actelor normative, se scrie la nota de subsol, monitorul în care a fost publicată astfel: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 14 februarie 2010 și dacă este cazul, cu modificările și completările ulterioare sau republicarea.

În cazul referirilor la Culegerea de jurisprudență a Curții de Justiție a Comunităților Europene, în cazul primei citări, dintr-un articol, se pune denumirea completă a culegerii, și anume: „Recueil de la Jurisprudence de la Cour de Justice”, urmată de an și pagină. În citările subsecvente, din același articol, se trece doar „Recueil ...”, urmat de anul culegerii și pagina.

În cazul materialelor în care predomină citarea deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și ale instanțelor Uniunii Europene, se admit următoarele prescurtări: C.E.D.O.; Comisia = Comisia Europeană a Drepturilor Omului; Convenția = Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; C.E.D.H. = Recueil des arrêts et decisions.

Culegerile de decizii se citează astfel: Înalta Curte de Casație și Justiție, S. pen., dec. nr. 120/2010, în *Buletinul jurisprudenței 2010*, p. 700.

Dacă un autor dorește să sublinieze un text dintr-un citat ori să includă o paranteză într-un citat se procedează astfel: (s.n. – V.P.); (paranteza noastră – V.P.).

Toate lucrările și jurisprudența citate se indică numai în notele de subsol. Nu se permit materiale cu bibliografia și jurisprudența trecute la sfârșitul acestora.

Notele de subsol se numerotează în continuare, nu începând cu nota 1 la fiecare pagină.

Privitor la materialele care se publică, redacția își rezervă dreptul de a face sugestii, propuneri, modificări autorilor, iar dacă aceștia nu se conformează să decidă nepublicare articolelor.

Articolele sunt supuse unei duble verificări de *peer-review*, pentru a se asigura corectitudinea și imparțialitatea observațiilor.

Colaboratorii sunt obligați să respecte legislația privind drepturile de autor evitând total orice formă de plagiat. În cazul preluării unor idei din alte lucrări, colaboratorii sunt obligați să le citeze și, când este cazul, să treacă între ghilimele unele pasaje din lucrările citate.

Redacția revistei nu-și asumă nicio răspundere pentru nerespectarea de către colaboratori în caz de plagiat și în general a oricărei nerespectări de către aceștia a reglementărilor din legislația privind drepturile de autor.

În caz de plagiat, parțial sau integral, întreaga răspundere, atât juridică (penală, contravențională, civilă), cât și deontologică revine în exclusivitate autorului care a săvârșit plagiatul, redacția revistei neasumându-și vreo răspundere pentru încălcarea legislației privind dreptul de autor și drepturile conexe de către persoanele care înaintează revistei materiale în vederea publicării.

## **II. Structura revistei**

Revista va fi structurată pe următoarele secțiuni:

1. Studii, articole, comentarii – Secțiunea de Drept privat; Secțiunea de Drept public;
2. Manifestări științifice;
3. Școala doctorală;
4. Evenimente;
5. Apariții editoriale

Articolele se trimit membrilor colegiului de redacție, care vor avea putere de cenzură a materialelor.

## **III. Apariții editoriale**

Analele UVT – seria Drept va avea 2 apariții anuale. Pentru primul număr, materialele se vor preda până la data de 30 aprilie a anului curent. Pentru al doilea număr, materialele se trimit până la data de 30 septembrie a anului curent.

Prof. univ. dr. habil. Claudia Roșu  
Redactor-șef





# Cuprins

## I. STUDII. ARTICOLE. COMENTARII

### SECȚIUNEA DE DREPT PUBLIC

Problematic Aspects of the Regulation of the Right to Education in the Slovak Republic Veronika MUNKOVÁ, Lívía TRELLOVÁ .....	6
Provocări actuale în reglementarea statutului minorităților naționale din România Conf. univ. dr. Marius BĂLAN .....	16
Protecția dreptului la siguranță juridică de către Curtea Constituțională – despre anumite evoluții din jurisprudența anului 2020 Conf. univ. dr. Elena Mădălina NICA.....	26
Infraacțiunea de contrabandă asimilată și avatarurile ei (ne)constituționale Conf. univ. dr. Adrian FANU-MOCA.....	61
Principiul previzibilității legii și „testul” unor vremuri imprevizibile Drd. Constantin PINTILIE.....	71
Confirmarea redeschiderii urmăririi penale. O problemă practică și o critică a câtorva aspecte normative Conf. univ. dr. Voicu PUȘCAȘU.....	92
Uniunea Europeană, o construcție „sui generis”. Scurte note de conținut Drd. Teodora Elena ZALDEA.....	104

### SECȚIUNEA DE DREPT PRIVAT

Private International Law on Contracts: the COVID-19 Experience – Tools for Use, Lessons to Learn from 2022 Onwards Stephan RAMMELOO.....	115
Reclamantul, în căutarea „ <i>locului unde pârâtul locuiește efectiv</i> ”: o perspectivă (relativ) incertă asupra locului citării și comunicării actelor de procedură Conf. univ. dr. Florina POPA .....	132

Natura juridică a hotărârii prin care organul deliberativ al unității  
administrativ-teritoriale dispune înstrăinarea unui bun proprietate privată  
Drd. Ana-Maria DOBREANU (DOBRA) .....153

Contestația la executare, prin prisma disponibilității procesuale  
Jud. Ioana-Anamaria FILOTE-IOVU .....167

## **II. MANIFESTĂRI ȘTIINȚIFICE**

Conferințele Facultății de Drept .....191

## **III. ȘCOALA DOCTORALĂ**

Școala doctorală a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din  
Timișoara .....199

## **IV. APARIȚII EDITORIALE**

Procedura Double-Blind Peer Review.....209

Double-Blind Peer Review Guidelines .....211