



R O M Ȃ N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚII UNITE

HOTĂRĂREA nr. 6
Ședința din 28 iunie 2024

Sub președinția doamnei judecător Corina - Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție,

Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, în conformitate cu dispozițiile art. 27 lit. b) din Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară, s-a întrunit pentru sesizarea Curții Constituționale în vederea exercitării controlului de constituționalitate, înainte de promulgare, asupra *Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2023 privind unele măsuri pentru raportarea arieratelor de către instituțiile publice și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, cu modificările și completările ulterioare (PL-x nr. 782/2023)*.

Sesizarea este legitimată constituțional de dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și de prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd dreptul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare.

Din totalul de 102 judecători în funcție, au fost prezenți 72 judecători.

În urma dezbaterilor, deliberând, Secțiile Unite au hotărât să fie sesizată Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea *Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2023 privind unele măsuri pentru raportarea arieratelor de către instituțiile publice și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, cu modificările și completările ulterioare (PL-x nr. 782/2023)* în raport de prevederile constituționale ale art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) privind principiul bicameralismului, ale art. 115 alin. (4), (6) și (7) referitoare la regimul juridic al ordonanțelor de urgență, ale art. 1 alin. (3) și (5)

privind principiul statului de drept și al legalității, precum și ale art. 44 din Constituție referitoare la dreptul de proprietate.

1. Încălcarea principiului bicameralismului prevăzut de art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție. Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) prin raportare la cele ale art. 115 alin. (7) din Constituție

Legea adoptată are ca obiect aprobarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2023 privind unele măsuri pentru raportarea arieratelor de către instituțiile publice și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, cu modificările și completările ulterioare.*

Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2023 privind unele măsuri pentru raportarea arieratelor de către instituțiile publice, la 11.12.2023, astfel:

„Articol unic.- Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.99 din 16 noiembrie 2023 privind unele măsuri pentru raportarea arieratelor de către instituțiile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1042 din 16 noiembrie 2023”

La 26.03.2024 Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a decis, pe lângă aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2023, anterferită, completarea proiectului de lege prin introducerea prevederilor art. II, cu următorul conținut:

„Art. II. – Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 883 din 14 decembrie 2011, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 1, după alineatul (7) se introduce un nou alineat, alin. (8), cu următorul cuprins:

„(8) Prin excepție de la prevederile prezentei ordonanțe de urgență, pentru societățile prevăzute la alin. (3) structura și componența consiliului de administrație, respectiv procedura de selecție, remunerarea președintelui executiv, a vicepreședinților executivi și a administratorilor neexecutivi se reglementează prin hotărâre a Guvernului la propunerea Ministerului Finanțelor, cu respectarea prevederilor legislației bancare specifice, iar pentru societățile la care acestea dețin o participație majoritară sau o participație care le asigură controlul, structura și componența consiliului de administrație, respectiv procedura de selecție, remunerarea președintelui executiv, a vicepreședinților executivi și a administratorilor neexecutivi se reglementează prin norme interne aprobate de către organele de conducere ale societăților prevăzute la alin. (3).”

2. La articolul 2 punctul 3, litera c) se modifică și va avea următorul cuprins:

„c) coordonează exercitarea de către una sau mai multe întreprinderi publice prevăzute la pct. 2 lit. a) și/sau lit. b) a calității de acționar sau asociat la o societate controlată; prin excepție, societățile prevăzute la art. 1 alin. (3) exercită, față de societățile la care dețin o participație majoritară sau o participație care le asigură controlul, atribuțiile prevăzute de prezenta ordonanță de urgență pentru autoritatea publică tutelară.””

Din examinarea formelor adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, apreciem că legea adoptată nesocotește principiul constituțional al bicameralismului.

Astfel, în jurisprudența consolidată a Curții Constituționale a fost conturat conținutul prevederilor art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție, sub aspectul incidenței și a modului în care principiul bicameralismului este reflectat în procedura de legiferare

Astfel, în recenta Decizie nr. 341 din 21 iunie 2023, publicată în M. Of. Partea I nr. 1062 din 24 noiembrie 2023, în paragrafele 50-54, Curtea Constituțională, valorificând jurisprudența anterioară în materie, sintetizează esența principiului bicameralismului astfel:

„50. [...] Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră [...]. Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră [...]. Ca urmare, dezbateră parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acestuia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului [...].

51. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestuia nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor [...].

52. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două

Camere ale Parlamentului. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură să afecteze principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ [...].

53. **Însă bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. [...]** Curtea a reținut că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma "decide definitiv" cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, **Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.**

54. **În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alterative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție [...]."**

Din examinarea comparativă a formei adoptate de Senat și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, prin raportare la considerentele cu caracter de principiu cristalizate în jurisprudența instanței de contencios constituțional, apreciem că, pe de o parte, există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, iar pe de altă parte, forma finală a legii se îndepărtează în mod substanțial și fără o justificare obiectivă, reflectată în instrumentul de prezentare și motivare, de la scopul inițial al actului normativ.

Astfel, Senatul a fost sesizat de către Guvern, în condițiile art. 115 alin. (5) din Constituție, cu o lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2023 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2023 privind unele măsuri pentru raportarea arieratelor de către instituțiile publice.

Senatul a adoptat legea, sub forma Articolului unic de aprobare a ordonanței de urgență anterior amintite, în schimb Camera Deputaților a introdus un nou articol – art. II, cu un obiect de reglementare de sine stătător față de prevederile art. I și fără legătură cu acestea.

Astfel, prin intermediul art. II din lege se urmărește modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice, cu modificările și completările ulterioare, prin promovarea unor soluții legislative care nu au nicio legătură cu obiectul de reglementare al legii de aprobare cu care fost sesizat Senatul, în calitate de primă cameră, aspect care rezultă inclusiv din analiza instrumentului de prezentare și motivare.

De asemenea, intervenția realizată în cadrul Camerei decizionale nu se reflectă nici în titlul legii adoptate, care trebuie să ilustreze obiectul reglementării exprimat sintetic, potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

În aceste condiții, textul legii în forma adoptată de Camera Deputaților se configurează într-o schimbare de esență, care se îndepărtează în mod fundamental atât de la voința inițiatorului, cât și de la voința Senatului, câtă vreme dispozițiile art. II nu au fost avute în vedere și dezbătute de Senat, care a adoptat în mod tacit legea.

Totodată, introducerea art. II în textul legii de către Camera decizională determină o modificare majoră de conținut față de forma adoptată de Camera de reflecție.

Prin urmare, apreciem că modificările realizate de camera decizională, sub aspect cantitativ și calitativ contravin exigențelor principiului bicameralismului instituit de art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție, aspect ce atrage neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2023 privind unele măsuri pentru raportarea arieratelor de către instituțiile publice și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, cu modificările și completările ulterioare.

Sub un alt aspect, legea criticată nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului, astfel că față de modalitatea de adoptare a acesteia sunt încălcate prevederile art. 115 alin. (7) din Constituție și art. 1 alin. (5) din Constituție, fiind pe deplin aplicabile argumentele expuse în precedent.

În acest sens, în paragrafele 50-51 din Decizia nr. 56 din 16 februarie 2022, publicată în M. Of. Partea I, nr. 367 din 13 aprilie 2022, Curtea Constituțională a reținut că: „ 50. (...) ***în măsura în care obiectul legii - exprimat prin titlul său - se referă la aprobarea unei ordonanțe de urgență, o dispoziție care nu reglementează nicio măsură în legătură cu sau conexă ordonanței de urgență nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului, încălcându-se, pe de o parte, art. 115 alin. (7) din Constituție, iar, pe de altă parte, art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la prevederile art. 41 alin. (1) și ale art. 58 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 (...).*** Curtea a mai precizat că, *în cazul proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor/ordonanțelor de urgență, titlul legii este cel care califică obiectul său de reglementare, ceea ce înseamnă că, potrivit art. 115 alin. (7) din Constituție, pe de o parte, ordonanța de urgență ar urma să înceteze să mai fie un act normativ de sine stătător și să devină, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, act normativ cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea sa de către Guvern, iar, pe de altă parte, legea*

astfel adoptată va viza numai obiectul de reglementare al ordonanței de urgență și măsurile conexe, de corelare sau de politică legislativă, ce au legătură cu domeniul astfel determinat. În consecință, o atare lege fie aprobă pur și simplu ordonanța de urgență, fie aprobă ordonanța de urgență, cu modificarea, completarea, abrogarea sau chiar suspendarea unor dispoziții ale acesteia; în ambele cazuri însă legiuitorul este competent să adopte măsuri de corelare a soluțiilor legislative preconizate cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației. În consecință, Curtea a constatat că art. II și III din legea criticată nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului, încălcându-se, pe de o parte, art. 115 alin. (7) din Constituție, iar, pe de altă parte, art. I alin. (5) din Constituție, prin raportare la prevederile art. 41 alin. (1) și ale art. 58 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 (...).

51. Într-o altă cauză, Curtea, comparând obiectul de reglementare al ordonanței de urgență cu soluția legislativă reglementată în articolul unic pct. 3 (cu referire la art. XVIII) din legea de aprobare a acesteia, a observat că **textul analizat are caracter de sine stătător, nu vizează măsuri fiscale (așadar, obiectul ordonanței de urgență) și nu reprezintă o măsură conexă, de corelare sau de politică legislativă în raport cu obiectul ordonanței de urgență, ceea ce duce la concluzia că textul criticat nu are legătură cu obiectul ordonanței de urgență aprobate, reglementând un aspect neavut în vedere, distonant și diferit de aceasta.** Parlamentul este organul legislativ suprem al poporului român, însă în procedura de legiferare trebuie să respecte exigențele constituționale referitoare la aspectele formale ale acesteia. Astfel, în procedura generală de legiferare ține de opțiunea exclusivă a Parlamentului să adopte reglementările pe care le consideră oportune sau necesare, cu respectarea Constituției, însă, **în procedura specială de aprobare a ordonanțelor, emise în baza unei legi de abilitare, sau a ordonanțelor de urgență, Parlamentul trebuie să se limiteze la obiectul acesteia, neputând promova soluții legislative ce nu se circumscriu obiectului de reglementare al ordonanței/ordonanței de urgență sau nu sunt în legătură cu acesta.** (...).

2. Încălcarea prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție regimul emiterii ordonanțelor de urgență

Potrivit unei jurisprudențe constante a instanței de contencios constituțional (cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 55/2022, publicată în M. Of. nr. 358 din 11 aprilie 2022 - paragraful 138), „viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau al unei ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională.”

În jurisprudența sa, Curtea a mai statuat că viciul de neconstituționalitate extrinsec ce privește însăși adoptarea ordonanței de urgență determină întotdeauna

neconstituționalitatea legii de aprobare a acesteia, în ansamblu (cu titlu de exemplu, Decizia nr. 412 din 20 iunie 2019, publicată în M. Of. nr. 570 din 11 iulie 2019, paragraful 45).

Întrucât viciile de neconstituționalitate detaliate în continuare vizează soluții normative regăsite în cuprinsul ordonanței de urgență a Guvernului, constatarea temeiniciei motivelor de neconstituționalitate se răsfrâng asupra legii de aprobare, în ansamblu.

Astfel, în jurisprudența sa consolidată, începând cu Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, Curtea Constituțională a statuat faptul că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

Situația extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența ei nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență.

De asemenea, inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență.

A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu.

Astfel, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.

Respectarea prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție nu permite Guvernului să emite ordonanțe de urgență pentru motive de oportunitate.

Or, din examinarea Expunerii de motive și a preambulului ordonanței de urgență, se poate constata cu evidență faptul că nici condiția situației extraordinare și nici cea a urgenței reglementării nu sunt îndeplinite, câtă vreme actul normativ vizează interdicția pentru conducătorii autorităților și instituțiilor publice care au calitatea de ordonator de credite de a emite acte administrative prin care să stabilească drepturi de natură salarială suplimentare față de cele stabilite prin legislația specifică în vigoare, sub sancțiunea nulității absolute, precum și anularea eventualelor provizioane înregistrate în contabilitate pentru categoriile de datorii față de personal reprezentând drepturi de natură salarială stabilite prin acte administrative emise de conducătorii acestor instituții, suplimentare față de cele stabilite prin legislația specifică în vigoare precum și contribuțiile aferente acestora.

Deși se invocă în cuprinsul preambulului un pretins deficit bugetar al bugetului general consolidat, în realitate, scopul emiterii ordonanței de urgență evidențiat în al doilea paragraf al preambulului presupune elemente clare de oportunitate, incompatibile cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție.

Din analiza conținutului actului normativ emis de Guvern se poate constata faptul că justificarea din preambul nu are nicio legătură cu soluțiile preconizate, ceea ce conduce la încălcarea prevederilor art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală.

3. Încălcarea principiului legalității și al statului de drept prevăzute de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

În esență, textul art. 1 alin. (2) și (3) din O.U.G. nr. 99/2023 interzice, respectiv sancționează cu nulitatea și lipsirea de efecte juridice emiterea unor acte administrative în aplicarea Deciziei Curtii Constitutionale nr. 794/2016, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1029 din 21.12.2016, potrivit căreia egalizarea la nivelul maxim al indemnizației de încadrare trebuie să includă și drepturile stabilite sau recunoscute prin hotărâri judecătorești definitive, lăsând posibilitatea de a emite ordine administrative doar *când se dispune în acest sens prin hotărâre judecătorească*.

O astfel de dispoziție, care impune ca ordonatorul de credite să fie obligat în mod expres, în fiecare caz individual, la emiterea ordinului este contrară propriei jurisprudențe a Curții Constitutionale.

Interdicția adresată ordonatorului de credite de a emite acte administrative prin care să stabilească drepturi salariale, fără a distinge după cum acestea sunt emise în aplicarea Deciziei Curtii Constitutionale nr. 794/2016 sau nu pune ordonatorul de credite în imposibilitatea de a se conforma jurisprudenței Curții Constitutionale și hotărârilor judecătorești definitive.

În jurisprudența mai sus menționată s-a arătat că:

"23. Excluderea expresă, din sfera legalității, a hotărârilor judecătorești - a căror autoritate de lucru judecat determină prezumția că dezlegarea problemei de drept izvorăște din normele legale, și a căror forță executorie derivă tot din lege - este de natură a afecta un principiu fundamental al statului de drept, respectiv principiul separației puterilor în stat.

24. Cu privire la aceste susțineri, Curtea reține că, în jurisprudența sa referitoare la art. 124 și art. 126 din Constituție și la efectele hotărârilor judecătorești, a stabilit, că "înfăptuirea justiției, în numele legii, are semnificația că actul de justiție izvorăște din normele legale, iar forța lui executorie derivă tot din lege. Altfel spus, hotărârea judecătorească reprezintă un act de aplicare a legii pentru soluționarea unui conflict de drepturi sau interese, constituind un mijloc eficient de restabilire a ordinii de drept democratice și de eficientizare a normelor de drept substanțial. Datorită acestui fapt, hotărârea judecătorească - desemnând tocmai rezultatul activității judiciare - reprezintă, fără îndoială, cel

mai important act al justiției. Hotărârea judecătorească, având autoritate de lucru judecat, răspunde nevoii de securitate juridică, părțile având obligația să se supună efectelor obligatorii ale actului jurisdicțional, fără posibilitatea de a mai pune în discuție ceea ce s-a stabilit deja pe calea judecății. Prin urmare, hotărârea judecătorească definitivă și irevocabilă se situează în sfera actelor de autoritate publică, fiind investită cu o eficiență specifică de către ordinea normativă constituțională. Pe de altă parte, un efect intrinsec al hotărârii judecătorești îl constituie forța executorie a acesteia, care trebuie respectată și executată atât de către cetățeni, cât și de autoritățile publice. Or, a lipsi o hotărâre definitivă și irevocabilă de caracterul ei executoriu reprezintă o încălcare a ordinii juridice a statului de drept și o obstrucționare a bunei funcționări a justiției" (a se vedea în acest sens Decizia nr. 686 din 26 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 68 din 27 ianuarie 2015, paragraful 20, Decizia nr. 972 din 21 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 800 din 28 noiembrie 2012, și Decizia nr. 460 din 13 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 762 din 9 decembrie 2013). De asemenea, prin Decizia nr. 460 din 13 noiembrie 2013, precitată, Curtea a stabilit că "sensul art. 124 alin. (1) din Constituție este acela că organele care înfăptuiesc justiția și care, potrivit art. 126 alin. (1) din Constituție, sunt instanțe judecătorești trebuie să respecte legea, de drept material sau procesual, aceasta fiind cea care determină comportamentul persoanelor fizice și juridice în sfera publică și în circuitul civil. Dispoziția constituțională consacră principiul legalității actului de justiție" și trebuie corelată cu prevederea art. 16 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia "Nimeni nu este mai presus de lege", și cu cea a art. 124 alin. (3) din Constituție, care prevede alte două principii constituționale: independența judecătorului și supunerea lui numai legii.

25. Curtea constată că, potrivit art. 3¹ alin. (1)² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2016, la stabilirea nivelului maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare din cadrul instituției sau autorității publice, se iau în considerare numai drepturile salariale prevăzute în actele normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice și nu se includ drepturile stabilite sau recunoscute prin hotărâri judecătorești. Așadar, norma criticată stabilește, în mod indirect, că nu sunt recunoscute hotărâri judecătorești definitive și irevocabile. Astfel, chiar dacă o parte dintre magistrații care beneficiază de aceste hotărâri judecătorești au deja în plată majorarea indemnizației de încadrare, faptul că textul criticat prevede că, la stabilirea nivelului maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare din cadrul instituției sau autorității publice, nu se includ drepturile stabilite sau recunoscute prin hotărâri judecătorești **conduce la concluzia că, deși o parte dintre magistrați și din personalul asimilat au obținut majorarea indemnizației de**

încadrare, aceasta nu este recunoscută la stabilirea nivelului maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare.

26. Curtea reține că hotărârea judecătorească, chiar dacă are efecte *inter partes*, interpretează norme de lege cu aplicabilitate generală. În procesul de aplicare a legii, scopul interpretării unei norme juridice constă în a stabili care este sfera situațiilor de fapt concrete, la care norma juridică respectivă se referă, și în a se asigura astfel corecta aplicare a acelei norme, interpretarea fiind necesară pentru a clarifica și a limpezi sensul exact al normei, și pentru a defini, cu toată precizia, voința legiuitorului.”

Aplicând *mutatis mutandis* raționamentul Curții Constituționale, dispoziția atacată prin prezenta sesizare, care nu permite în mod practic ordonatorului de credite aplicarea Deciziei Curții Constituționale nr. 794/2016 înseamnă nerespectarea hotărârilor judecătorești definitive înseși.

În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a arătat în mod constant că administrația constituie un element al statului de drept, interesul său fiind identic cu cel al unei bune administrări a justiției. Pe cale de consecință, dacă administrația refuză sau omite să execute o hotărâre judecătorească ori întârzie în executarea acesteia, garanțiile art. 6 de care a beneficiat justițiabilul în fața instanțelor judecătorești își pierd orice rațiune de a fi (Hornsby împotriva Greciei, Hotărârea din 19 martie 1997, Culegere de hotărâri și decizii 1997-II, pag. 510-511, paragraful 41).

Executarea unei sentințe sau a unei decizii, indiferent de instanța care o pronunță, trebuie considerată ca făcând parte integrantă din "proces", în sensul art. 6 alin. 1 din Convenție. Dreptul de acces la justiție ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică internă a unui stat contractant ar permite ca o hotărâre definitivă și obligatorie să rămână fără efect în detrimentul unei părți [Imobiliare Saffi împotriva Italiei (M.C.), Cererea nr. 22.774/93, paragraful 63, CEDO 1999-V].

Ordinele administrative prin care se pun în executare hotărâri judecătorești *având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială* cu aplicabilitate generală în cadrul unei familii ocupaționale (ceea ce implică obligatoriu emiterea unor acte administrative în beneficiul unor terți față de hotărârea judecătorească) dau expresie tocmai considerentelor acestei decizii din care rezultă că hotărârea judecătorească din această categorie, chiar dacă are efecte *inter partes*, interpretează norme de lege cu aplicabilitate generală.

Or, dacă este de la sine înțeles că un ordin administrativ prin care să se recunoască drepturi salariale nu poate fi emis decât în aplicarea legii sau a unei hotărâri judecătorești, dispoziția de față instituie o limitare nepermisă a efectelor hotărârii judecătorești în lumina Deciziei Curții Constituționale nr. 794/2016.

Prin urmare, ordinele administrative prin care se pun în executare hotărâri judecătorești *având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială* sunt date cu respectarea autorității de lucru judecat și a forței executorii a hotărârii judecătorești definitive și nu pot forma obiectul unei interdicții impuse

ordonatorului de credite, fiindcă acest fapt ar echivala cu lipsirea de efecte a hotărârilor judecătorești definitive.

Formularea alin. (2) al art. 1 din actul normativ atacat încalcă prezumția de legalitate a hotărârii judecătorești definitive, care se bucură de autoritate de lucru judecat, inducând ideea că hotărârile judecătorești stabilesc ”*drepturi de natură salarială suplimentare față de cele stabilite prin legislația specifică în vigoare*”.

Or, hotărârile judecătorești definitive sunt prezumate a fi date în aplicarea și interpretarea legii și cu respectarea *legislației specifice în vigoare*, în interpretarea intrată în puterea lucrului judecat, nefiind de conceput ca într-un act normativ să fie cuprinsă o formulare care asumă, prin ipoteza normei juridice, că ar exista hotărâri judecătorești care recunosc *drepturi de natură salarială în afara legislației specifice în vigoare*.

Pe de altă parte, în condițiile în care actele administrative se emit în executarea și în aplicarea legii, drepturile salariale stabilite prin intermediul lor sunt fundamentate pe dispozițiile prevăzute de cadrul normativ în materie. Se poate constata că formularea utilizată de legiuitor conduce, în esență, la înlăturarea unuia dintre pilonii care fundamentează în prezent sistemul dreptul administrativ, respectiv prezumția de legalitate a actului administrativ. Desigur, această prezumție este una *iuris tantum* putând fi răsturnată în ipoteza în care se constată nelegalitatea actului administrativ în fața instanțelor de contencios administrativ. Totuși, această prezumție nu poate fi înlăturată prin însăși legea, ci doar ca urmare a intervenției unei instanțe judecătorești.

Nu în ultimul rând, semnalăm inconsecvența lingvistică între art. 1 alin. (1) și alin. (2), primul folosește noțiunea „instituție publică”, iar cel de-al doilea pe cea de „autoritate/instituție publică”, în vreme ce terminologia Legii finanțelor publice nr. 500/2002, la care face referire ordonanța de urgență, folosește doar noțiunea de „instituție publică”.

4. Încălcarea prevederilor art. 44 și art. 115 alin. (6) din Constituție referitoare la dreptul de proprietate și interdicția afectării drepturilor fundamentale prin emiterea ordonanței de urgență.

Cu privire la soluția prevăzută la art. 1 alin. (1) din ordonanța de urgență precizăm că, referitor la instituțiile publice, din perspectiva exclusiv a datoriilor acestora care constau în obligații de plată a unor drepturi de natură salarială stabilite prin acte administrative, noțiunea de ”arierate” este înlăturată din legislație, aceste datorii urmând să rămână la stadiul de ”plăți restante”.

Se instituie prin urmare un regim juridic derogatoriu de la prevederile art. 28⁴ din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, ceea ce este de natură să afecteze dreptul de creanță al creditorilor prin înlăturarea caracterului prioritar al plății acestora, creându-se posibilitatea amânării succesive la plată, contrar art. 44 și 115 alin. (6) din Constituție.

Totodată, această măsură face inaplicabilă și sub acest aspect prezumția de legalitate a actelor administrative vizate.

În această din urmă privință semnalăm că, deși aparent doar se înlătură din legislație o noțiune importantă a materiei finanțelor publice, respectiv, ”arierate” și, respectiv, se realizează înlăturarea efectelor actelor administrative vizate, în realitate afectarea constituțională se produce asupra ordinii de drept și a principiului supremației legii, contrar art. 1 alin. (3) și (5).

Astfel, toate creanțele recunoscute prin acte administrative care nu sunt sancționate cu nulitatea constată de către o instanță de judecată, toate aceste creanțe reprezintă un ”bun” în sensul art. 1 din Protocolul 1 la CEDO, ele fiind certe, lichide și exigibile deja de perioade de timp care excedează sensul cuvântului ”rezonabil”, ceea ce va genera riscul unui val uriaș de procese cu consecințe incalculabile pe termen foarte lung, tocmai asupra finanțelor publice care, aparent, prin măsurile de la alin. (1) își găsesc o acoperire de moment.

Or, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit în mod constant că despăgubirea recunoscută printr-o decizie definitivă și executorie constituie un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1: neexecutarea plății într-un termen rezonabil constituie deci o atingere a dreptului reclamantului la respectarea bunurilor, ca și faptul că lipsa de lichidități nu poate justifica un asemenea comportament (Hotărârea din 9 decembrie 1994, pronunțată în Cauza Rafinăriile grecești Stran și Stratis Andreadis împotriva Greciei, paragraful 59, Hotărârea din 19 octombrie 2000, pronunțată în Cauza Ambruosi împotriva Italiei, paragrafele 20 și 21, Hotărârea din 7 mai 2002, pronunțată în Cauza Burdov 1 împotriva Rusiei, paragraful 40, Hotărârea din 6 octombrie 2005, pronunțată în Cauza Androsov împotriva Rusiei, paragraful 69, Hotărârea din 26 aprilie 2006, pronunțată în Cauza Zubko și alții împotriva Ucrainei, paragraful 65, Hotărârea din 22 februarie 2007, pronunțată în Cauza Gavrileanu împotriva României, paragraful 52, Hotărârea din 27 iulie 2010, pronunțată în Cauza Streltsov și alți pensionari militari din Novochoerkassk împotriva Rusiei, paragraful 71, Hotărârea din 28 iunie 2011, pronunțată în Cauza Ștefan Angelescu și alții împotriva României, paragraful 17, Hotărârea din 15 noiembrie 2011, pronunțată în Cauza Mistreanu împotriva Moldovei, paragraful 39). Autoritățile statale nu se pot prevala de lipsa fondurilor necesare executării unei hotărâri judecătorești îndreptate împotriva sa.

În situații de excepție, cum ar fi îndatorare excesivă, încetare de plăți, dificultăți financiare deosebite, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa constantă, a validat soluția că stabilirea unui termen rezonabil pentru executare este o măsură ce intră în marja de apreciere a statului, respectând atât dreptul de acces la justiție, cât și dreptul la un proces echitabil (sub aspectul duratei procedurii). Curtea a mai reținut că mecanismul eșalonării plății, ca modalitate de executare a unei hotărâri judecătorești, poate fi considerat în concordanță cu principiile consacrate de jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, dacă sunt respectate anumite condiții:

tranșe de efectuare a plăților intermediare precis determinate, termen rezonabil de executare integrală, acoperirea eventualei devalorizări a sumei datorate.

În consecință, pentru considerentele de mai sus, Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite

HOTĂRĂȘTE:

Sesizarea Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra neconstituționalității *Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2023 privind unele măsuri pentru raportarea arieratelor de către instituțiile publice și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, cu modificările și completările ulterioare (PL-x nr. 782/2023)* în raport de prevederile constituționale ale art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) privind principiul bicameralismului, ale art. 115 alin. (4), (6) și (7) referitoare la regimul juridic al ordonanțelor de urgență, ale art. 1 alin. (3) și (5) privind principiul statului de drept și al legalității, precum și ale art. 44 din Constituție referitoare la dreptul de proprietate.

Anexăm în copie tabelele cu semnături.

Președinte
Judecător Corina-Alina Corbu

Magistrat - asistent șef delegat
Cristian Balacciu