

DECIZIA nr.166
din 4 aprilie 2023

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 lit.dd) din
Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ

Publicată în Monitorul Oficial nr.697 din 28.07.2023

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Cristina Titirișcă	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantei Ministerului Public, procuror Loredana Brezeanu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 lit.dd) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, excepție ridicată de Unitatea Administrativ-Teritorială Mogoșoaia, prin primar, și de Consiliul Local al Comunei Mogoșoaia în Dosarul nr.819/105/2022 al Tribunalului Prahova – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1213D/2022.

2. Dezbaterile inițiale au avut loc în ședința publică din data de 25 octombrie 2022, cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Eugen Anton, când, în temeiul dispozițiilor cuprinse în art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea a amânat pronunțarea asupra cauzei pentru data de 23 noiembrie 2022 și apoi pentru data de 14 decembrie 2022, dată la care, constatând că nu sunt prezenți toți judecătorii care au participat la dezbateri, potrivit art.58 alin.(1) teza întâi din Legea nr.47/1992, și în temeiul dispozițiilor cuprinse în art.57 din Legea nr.47/1992 și art.56 alin.(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, Curtea a amânat pronunțarea asupra cauzei pentru data de 31 ianuarie 2023, dată la care, în temeiul dispozițiilor cuprinse în art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, a amânat pronunțarea asupra cauzei pentru data de 28 februarie 2023, dată la care, constatând necesitatea lămuririi suplimentare a unor aspecte, în temeiul art.58 alin.(4) din Legea nr.47/1992, Curtea a dispus redeschiderea dezbaterilor la data de 4 aprilie 2023.

3. La apelul nominal se prezintă, pentru autorii excepției de neconstituționalitate, avocat Adrian Nica și avocat Mihaela Paraschiv, cu împuternicire avocațială depusă la dosar, iar pentru partea Anca Cristina Iliescu, avocat Raluca Ivănică, având împuternicire avocațială depusă la dosar. Procedura de înștiințare este legal îndeplinită.

4. Magistratul-asistent referă asupra faptului că la dosar au fost depuse memoriile *amicus curiae*, în sensul respingerii excepției de neconstituționalitate în principal ca inadmisibilă și în subsidiar ca neîntemeiată.

5. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul doamnei avocat Mihaela Paraschiv, care arată, în esență, că, în cazul în care prin aplicarea fracției/procentului prevăzute/prevăzut de lege la numărul total al membrilor organului colegial rezultă un număr întreg, și nu unul zecimal, majoritatea calificată trebuie să fie reprezentată de acest număr, singurul număr care trebuie rotunjit fiind cel zecimal. Ca atare, textul de lege criticat este susceptibil de interpretări, este lipsit de previzibilitate și claritate, lucru constatat și de Consiliul Legislativ, ceea ce determină încălcarea prevederilor art.1 alin.(3), (4) și (5), ale art.120 și 124 din Constituție. Sunt invocate considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.384 din 31 mai 2018, paragraful 37.

6. Având cuvântul, domnul avocat Adrian Nica susține, în esență, că sintagma „valoare numerică” din cuprinsul art.5 lit.dd) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ creează confuzie și este neclară, singura interpretare constituțională a textului fiind aceea în care numărul natural întreg rezultă ca urmare a aplicării definiției din textul criticat nu mai trebuie rotunjit. Problema care se pune, în opinia sa, este dacă instanța de contencios constituțional poate oferi o interpretare constituțională a textului prin raportare la practica administrativă în domeniu, iar răspunsul nu poate fi decât afirmativ.

7. Având cuvântul, doamna avocat Raluca Ivănică solicită, în esență, respingerea ca neîntemeiată a excepției de neconstituționalitate, având în vedere că soluția legislativă criticată este menită să asigure legalitatea actelor administrative, cum este cazul, în speță, al celor care vizează dobândirea dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile, precum și asigurarea tuturor drepturilor pe care le au justițiabilii. Rezultatul matematic al modului de calcul reglementat prin art.5 lit.dd) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ este clar și predictibil. În ceea ce privește avizul Consiliului Legislativ invocat de autorii excepției de neconstituționalitate, se afirmă că, de la momentul emiterii acestuia, Codul administrativ a mai fost modificat de trei ori, fără să fie vizat și textul criticat în prezenta cauză, ceea ce înseamnă că soluția legislativă adoptată inițial este cea corectă.

8. Președintele Curții acordă cuvântul reprezentantei Ministerului Public, care pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate, întrucât dispozițiile criticate sunt clare și previzibile, stabilind modul de calcul al majorității calificate prin aplicarea unui calcul matematic.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

9. Prin Sentința nr.396 din 27 aprilie 2022, pronunțată în Dosarul nr.819/105/2022, **Tribunalul Prahova – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 lit.dd) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ**. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de Unitatea Administrativ-Teritorială Mogoșoaia, prin primar, și de Consiliul Local al Comunei Mogoșoaia într-o cauză având ca obiect suspendarea executării unor acte administrative, respectiv ale unor hotărâri ale consiliului local.

10. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, se arată, în esență, că textul criticat este neconstituțional în măsura în care se interpretează că are în vedere determinarea/stabilirea majorității calificate ca fiind primul număr natural mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial și în cazul în care rezultatul obținut prin aplicarea fracției/procentului este un număr natural (întreg), și nu un număr zecimal. O interpretare contrară care, de altfel, este folosită de înseși autoritățile statului cu rol de elaborare, reglementare și de implementare a prevederilor legale, cum ar fi, de exemplu, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, determină denaturarea scopului normei, întrucât se poate ajunge la situația în care din calcul rezultă o altă majoritate calificată, respectiv un alt prag valoric, sau chiar o unanimitate. Or, textul reprezintă o normă de excepție privind reglementarea valorică a majorității calificate, care nu poate fi interpretată și aplicată extensiv.

11. Totodată, se mai arată că sunt încălcate și prevederile Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative referitoare la claritatea și calitatea actelor normative. Se invocă jurisprudența Curții Constituționale în materie, respectiv Decizia nr.30 din 27 ianuarie 2016 și Decizia nr.384 din 29 mai 2019.

12. **Tribunalul Prahova – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată, iar textul criticat este clar și previzibil, fiind reglementat cu respectarea cerințelor constituționale, astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale, cum ar fi, de exemplu, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012.

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

14. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile părților prezente, concluziile procurorului, documentele depuse la dosar, prevederile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

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

16. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile art.5 lit.dd) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019. Textul legal criticat are următorul cuprins:

– Art.5 lit.dd): *„În înțelesul prezentului cod, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: [...] dd) majoritatea calificată - primul număr natural care este mai mare decât valoarea*

numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial stabilit în condițiile legii;”.

17. În opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) care consacră statul de drept, caracterul democratic al statului și garantarea pluralismului politic, alin.(4) privind principiul separației puterilor în stat și alin.(5) referitor la principiile calității legii și securității juridice, art.16 – *Egalitatea în drepturi*, art.120 alin.(1) privind principiile administrației publice, precum și în art.124 – *Înfăptuirea justiției*.

18. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că art.5 din Codul administrativ stabilește definițiile generale aplicabile administrației publice, iar textul criticat se referă la modalitatea de calcul al numărului de voturi necesar a fi exprimate de membrii unui organ colegial pentru adoptarea unui act administrativ, respectiv la majoritatea calificată. Curtea constată că, anterior adoptării Codului administrativ, legislația referitoare la aleșii locali, respectiv Legea administrației publice locale nr.215/2001 și Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, în prezent abrogată, nu conținea o definiție unitară a diferitelor tipuri de majorități necesare pentru adoptarea hotărârilor consiliilor locale și județene. În prezent, în accepțiunea Codului administrativ, în afara majorității calificate, mai sunt definite și majoritatea simplă [art.5 lit.ee) – *„primul număr natural mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenți la o ședință a organului colegial, cu condiția îndeplinirii cvorumului”*] și majoritatea absolută [art.5 lit.cc) – *„primul număr natural strict mai mare decât jumătate din totalul membrilor în funcție ai organului colegial”*].

19. Cu privire la actuala reglementare a funcționării organelor colegiale ale administrației publice locale, Curtea reține că ședințele consiliului local și cele ale consiliului județean se desfășoară legal în prezența majorității consilierilor locali/județeni în funcție [art.137 alin.(1) teza întâi și art.180 alin.(1) teza întâi din Codul administrativ].

20. Totodată, Curtea constată că, potrivit art.112 alin.(1) din Codul administrativ, numărul membrilor fiecărui consiliu local se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor comunei, ai orașului sau ai municipiului, astfel că, potrivit legii, fiecare consiliu local are un număr impar de consilieri, cuprins între 9 și 31, în timp ce Consiliul General al Municipiului București cuprinde 55 de consilieri generali [art.112 alin.(2) din Codul administrativ]. De asemenea, numărul membrilor fiecărui consiliu județean se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor județului, astfel că, potrivit legii, fiecare consiliu județean are un număr par de consilieri, cuprins între 30 și 36 [art.171 alin.(1) din Codul administrativ], la care se adaugă președintele consiliului județean, care are drept de vot [art.171 alin.(2) din Codul administrativ].

21. În acest context legislativ, Curtea reține că autorii excepției de neconstituționalitate ridică problema modalității de calcul al majorității calificate particulare de două treimi din totalul membrilor consiliului local în considerarea definiției date de textul de lege criticat în prezenta cauză. În concret, aplicarea matematică a fracției de două treimi la numărul impar de consilieri locali stabilit de Codul administrativ are un rezultat diferit, putând fi vorba fie despre un număr întreg, fie despre un număr zecimal, după cum baza de calcul, astfel cum a fost stabilită prin art.112 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, este sau nu un multiplu de 3, iar art.5 lit.dd) din același act normativ nu face nicio distincție în acest sens, stabilind că majoritatea calificată reprezintă *„primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial stabilit în condițiile legii”*.

22. În prealabil, Curtea observă că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ are ca obiect de reglementare cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale, iar, potrivit expunerii de motive a proiectului de lege depus la Parlament pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019, „are menirea de a reprezenta cadrul general în materia administrației publice și urmărește să reglementeze cadrul juridic necesar asigurării stabilității și eficienței autorităților atât la nivel central, cât și la nivel local”.

23. În continuare, Curtea reține că, în cuprinsul Codului administrativ, majoritatea calificată de două treimi din numărul consilierilor locali sau consilierilor județeni în funcție, după caz, este cerută pentru: adoptarea hotărârilor consiliului local privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile [art.139 alin.(2)]; adoptarea hotărârii privind eliberarea din funcție a viceprimarului [art.152 alin.(5)]; adoptarea hotărârii privind sancțiunile aplicabile viceprimarilor și vicepreședinților consiliului județean pentru abateri grave și/sau repetate, săvârșite în exercitarea mandatului [art.239 alin.(3)]; adoptarea hotărârii privind acceptarea donațiilor și legatelor cu sarcini sau pentru care există restanțe de impozite sau taxe [art.291 alin.(5) lit.b)]. De asemenea, Curtea observă că, pentru sublinierea unor conexiuni legislative în cuprinsul art.139 alin.(2) și al art.291 alin.(5) lit.b) din Codul administrativ, legiuitorul delegat a folosit tehnica normei de trimitere la art.5 lit.dd) din același act normativ.

24. Curtea constată că autorii excepției de neconstituționalitate invocă nerespectarea art.1 alin.(3), (4) și (5) din Legea fundamentală din perspectiva încălcării principiilor calității legii și securității juridice. Referitor la standardele de calitate a legii, Curtea reține că, pentru a fi respectată de către destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa [de exemplu, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, și Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011] că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate fi dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011, și Decizia nr.662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.47 din 20 ianuarie 2015].

25. De asemenea, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, previzibilitatea legii presupune ca cetățeanul să dispună de informații suficiente și prealabile asupra normelor juridice aplicabile unei situații concrete, iar, prin raportare la cerința previzibilității, redactarea legilor nu poate prezenta o precizie absolută, din cauza caracterului de generalitate al normelor juridice [Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*, paragraful 49]. Conform aceleiași jurisprudențe, imprecizia termenilor legali poate fi acoperită de o interpretare constantă realizată de instanțele naționale [Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragrafele 56-62], iar persoana trebuie să poată prevedea, într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele concrete ale cauzei, consecințele unui act determinat de conduită [Hotărârea din 25 ianuarie 2017, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Wingrove împotriva Regatului Unit*, paragraful 40, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza *Leempoel & S.A. ED. Ciné Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59].

26. Totodată, lipsa de claritate, precizie și previzibilitate a dispozițiilor legale a fost asociată, atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cu nevoia de asigurare a securității raporturilor juridice. Astfel, prin Decizia nr.404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 6 mai 2008, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, Decizia nr.570 din 29 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 18 iunie 2012, și Decizia nr. 615 din 12 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.454 din 6 iulie 2012, Curtea Constituțională a statuat că, deși nu este în mod expres consacrat în Constituție, principiul securității raporturilor juridice se deduce din prevederile constituționale ale art.1 alin.(3), conform cărora România este stat de drept, democratic și social, și că existența unor soluții legislative contradictorii și anularea unor dispoziții legale prin intermediul altor prevederi cuprinse în același act normativ conduc la încălcarea securității raporturilor juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat prin art.1 alin.(3) din Constituție. În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților sale fundamentale și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept [Hotărârea din 2 iulie 2009, pronunțată în Cauza *Lordanov și alții împotriva Bulgariei*, paragraful 47, Hotărârea din 20 octombrie 2011, pronunțată în Cauza *Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei*, paragraful 56, și Hotărârea din 16 iulie 2013, pronunțată în Cauza *Remuszko împotriva Poloniei*, paragraful 92].

27. Aplicând aceste considerente la speța de față și examinând coroborat cadrul legislativ indicat mai sus, Curtea reține că soluția legislativă criticată în prezenta cauză, care se referă la „*primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor [...]*”, stabilește, la nivel de act normativ primar, realizarea majorității calificate pentru diverse situații date. Cu alte cuvinte, prin textul criticat se reglementează calculul majorității calificate, acest text explicând și indicând operațiunile materiale și tehnice care trebuie efectuate pentru determinarea majorității stabilite de lege. Curtea observă că, în considerarea importanței

obiectului hotărârilor supuse acestei condiții de adoptare, astfel cum au fost enumerate în precedent [a se vedea paragraful 23], ține de opțiunea legiuitorului fie să adopte o reglementare specială privind modul de calcul al majorității calificate, respectiv să dea termenilor și expresiilor utilizate definiții/înțelesuri proprii, fie să facă trimitere expresă la cele regăsite în alte acte normative. Or, în ceea ce privește textul criticat, se observă că legiuitorul a apelat la prima dintre cele două modalități de reglementare. Faptul că o astfel de opțiune corespunde sau nu unei percepții generale cu privire la o anumită modalitate de calcul sau de aplicare a unei formule matematice nu reprezintă *per se* un element care să determine neclaritatea normei juridice, dacă din conținutul definiției rezultă fără echivoc modul de determinare a rezultatului final avut în vedere de legiuitor. În definirea majorității calificate, legiuitorul primar nu este ținut să aplice o anumită formulă matematică sau să realizeze o anumită operațiune matematică, ci să-și transpună opțiunea de reglementare într-un text care să fie clar enunțat și predictibil în aplicarea ulterioară. Prin urmare, opțiunea legiuitorului de a legifera în acest sens este un act de voință al Parlamentului, care are competența de a institui, modifica și abroga norme juridice de aplicare generală și care corespunde competenței sale constituționale de legiferare. Așadar, Curtea constată că textul este formulat cu o precizie suficientă ce permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat.

28. Având în vedere cele anterior menționate, Curtea constată că dispozițiile legale criticate nu contravin prevederilor art.1 alin.(3), (4) și (5) din Constituție, așa încât excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

29. În ceea ce privește pretinsa încălcare a prevederilor art.16 din Legea fundamentală, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea, el nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice [a se vedea Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994] De asemenea, în ceea ce privește încălcarea principiului egalității în drepturi, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că este admisibilă diferența de tratament juridic pentru situații diferite, când aceasta se justifică în mod rațional și obiectiv [a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.168 din 10 decembrie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.77 din 24 februarie 1999, și Decizia nr.231 din 25 mai 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.561 din 24 iunie 2004].

30. În același sens este și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, care, pe baza art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a statuat că discriminarea înseamnă a trata diferit, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, persoane aflate în situații relevant similare. O diferență de tratament nu are nicio justificare obiectivă și rezonabilă, dacă aceasta nu urmărește un scop legitim sau dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul vizat [a se vedea, spre exemplu, Hotărârea din 2 noiembrie 2010, pronunțată în Cauza *Şerife Yiğit împotriva Turciei*, paragrafele 68 și 69].

31. Aplicând aceste considerente în cauza de față, Curtea reține că textul de lege criticat este aplicabil în aceeași modalitate, precum și în toate situațiile reglementate de Codul administrativ în care se impune calculul majorității calificate, astfel încât excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată prin raportare la principiul egalității în fața legii. Faptul că, drept urmare a calculului matematic, se ajunge la *„primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor [...]”* fie prin rotunjirea valorii numerice rezultate, fie prin adăugarea unei unități la aceasta nu este de natură să creeze discriminări între destinatarii normei, întrucât, în fapt, regula aplicabilă este aceeași și se instituie același tratament pentru situații juridice care nu sunt diferite în considerarea scopului urmărit [adoptarea unei hotărâri a consiliului local sau a consiliului județean, după caz].

32. În ceea ce privește invocarea dispozițiilor art.120 alin.(1) și ale art.124 din Constituție, Curtea reține că acestea stabilesc principiile pe care se întemeiază administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale [descentralizarea, autonomia locală și deconcentrarea serviciilor publice], respectiv principiile înfăptuirii justiției, astfel încât nu sunt incidente în cauză.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Unitatea Administrativ-Teritorială Mogoșoaia, prin primar, și de Consiliul Local al Comunei Mogoșoaia în Dosarul nr.819/105/2022 al Tribunalului Prahova – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art.5 lit.dd) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Tribunalului Prahova – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 4 aprilie 2023.

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu opinia majoritară, considerăm că excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 lit.dd) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ trebuia admisă și constatată neconstituționalitatea prevederilor criticate pentru argumentele ce vor fi expuse în cele ce urmează:

Soluția legislativă criticată în prezenta cauză se referă la „*primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor [...]*”. Însă, având în vedere instituirea majorității calificate pentru adoptarea anumitor hotărâri ale consiliului local, art.139 alin.(2) și art.291 alin.(5) lit.b) din Codul administrativ prevăd că acestea se adoptă „[...] *cu majoritatea calificată definită la art.5 lit.dd), de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție [...]*”. Or, formula de calcul matematic de „două treimi din numărul consilierilor locali în funcție”, care se referă la aceeași situație juridică reglementată în cuprinsul aceluiași text de lege de art.5 lit.dd) din Codul administrativ, are un rezultat diferit față de definiția dată de acest din urmă text. Ca atare, conceptul de „majoritate calificată” nu este reglementat unitar în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019, având înțelesuri diferite și reglementându-se, astfel, un paralelism legislativ, întrucât, făcând un simplu calcul matematic al celor două variante, rezultatele sunt diferite.

Instanța de contencios constituțional a constatat că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat [a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012]. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului [a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în *Cauza Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în *Cauza Sissanis împotriva României*, paragraful 66].

De aceea, o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita.

Curtea, având în vedere principiul generalității legilor, a reținut că poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze, însă, previzibilitatea legii a se [vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, și Decizia Curții Constituționale nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la care se rețin, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în *Cauza Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în *Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit*, paragraful 40, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în *Cauza Rotaru împotriva României*, paragraful 55, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în *Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59.]

Totodată, Curtea a reținut că, potrivit art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”, iar, potrivit art.36 alin.(1) din același act normativ, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”. Curtea a constatat că, în elaborarea actelor normative, organul legislativ trebuie să se asigure că folosirea termenilor se realizează într-un mod riguros, într-un limbaj și stil juridic, care este prin excelență un limbaj specializat și instituționalizat. În doctrină s-a arătat că precizia și claritatea limbajului folosit în domeniul juridic se obțin din analiza și utilizarea cât mai adecvată a termenilor și expresiilor, ținând seama de semnificația lor în mod curent, precum și de respectarea cerințelor gramaticale și de ortografie, realizându-se asigurarea unității terminologice a stilului juridic. Astfel, Curtea a reținut că, deși legiuitorul în cadrul procedurii de legiferare poate opera cu termeni de drept comun, aceștia trebuie folosiți adecvat domeniului respectiv, numai în acest mod putându-se ajunge la respectarea unei unități terminologice a stilului juridic [Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 8 iulie 2016, paragraful 47].

Totodată, potrivit art.16 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative, iar, în cazul existenței unor paralelisme, acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice. Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate [de exemplu Decizia Curții Constituționale nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia Curții Constituționale nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011, și Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012]. De asemenea, instanța de control constituțional a constatat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare [Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, și Decizia nr.445 din 16 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.790 din 30 octombrie 2014].

Din jurisprudența mai sus indicată se desprinde concluzia potrivit căreia, pentru relevanța constituțională a principiului legalității, esențial este ca prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și ale accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional. Or, paralelismul legislativ nu corespunde exigențelor de calitate a legii, prin raportare la standardele jurisprudențiale anterior arătate, lipsa de claritate a prevederilor legale analizate neputând fi acoperită prin interpretarea instanțelor naționale și neoferind destinatarilor legii posibilitatea de a cunoaște, într-o manieră rezonabilă, conținutul acestor dispoziții legale, aspect ce nu le permite acestora să își adapteze conduita la exigențele acestor norme.

În consecință, se constată că, în lipsa unui cadru legislativ clar și coerent cu privire la conceptul de „majoritate calificată”, care să fie adoptat cu respectarea principiului unicității reglementării în materie și care să se integreze în mod organic în sistemul legislației, normele legale care nu respectă aceste cerințe încalcă prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție. Totodată, se mai constată că reglementarea neclară a textului criticat în prezenta cauză nu respectă scopul reglementării, având în vedere faptul că, astfel cum s-a reținut în preambulul ordonanței de urgență, unul dintre motivele care au justificat opțiunea de reglementare a legiuitorului delegat este reprezentat de „disfuncționalitățile și problemele semnalate în mod constant de către autoritățile administrației publice locale, ca urmare a neadaptării cadrului legal actual care reglementează organizarea și funcționarea acestor autorități la realitățile socioeconomice și la complexitatea și dinamica activităților aferente furnizării serviciilor publice esențiale pentru cetățeni, în vederea aplicării principiului subsidiarității consacrat de Tratatul Uniunii Europene și de Carta Autonomiei Locale”, cu atât mai mult cu cât obiectivul legiuitorului delegat, consemnat în Expunerea de motive a proiectului de lege depus la Parlament pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019, a fost acela de eficientizare a procesului decizional la nivelul autorităților deliberative.

Ca atare, maniera defectuoasă în care legiuitorul a înțeles să aplice normele de tehnică legislativă în reglementarea conceptului de „majoritate calificată” din cuprinsul Codului administrativ,

prin raportare la numărul consilierilor locali în funcție stabilit prin art.112 alin.(1) și (2) din același cod, este de natură să creeze situații de blocaj în adoptarea hotărârilor consiliilor locale. Astfel, în ceea ce privește majoritatea calificată, este posibil ca numărul rezultat în urma aplicării fracției/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial să nu fie, în toate cazurile, un număr natural și să fie un număr zecimal. Numărul de voturi exprimate în luarea unei hotărâri de organele colegiale este, însă, întotdeauna, un număr natural. Prin urmare, este firească rotunjirea numărului zecimal rezultat din calculul matematic la primul număr natural mai mare. În cazul în care numărul rezultat din calculul matematic este un număr natural, este necesar să se prevadă o regulă care să stabilească numărul reprezentând majoritatea calificată, cu respectarea exigențelor impuse de Legea fundamentală și de jurisprudența instanței de contencios constituțional.

Faptul că, prin Anexa nr.11 la modelul orientativ al regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local aprobat prin Ordinul ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației nr.25 din 14 ianuarie 2021, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.76 din 25 ianuarie 2021, este detaliată calcularea majorității absolute și a majorității calificate în funcție de numărul total al membrilor organului colegial prin aplicarea unui mod de calcul care are în vedere definițiile cuprinse în art.5 lit.cc) și dd) din Codul administrativ, precum și numărul consilierilor locali stabilit prin art.112 din același act normativ nu este de natură să înlăture viciul de constituționalitate cu privire la art.5 lit.dd) din Codul administrativ prin raportare la standardele de calitate a legii impuse de art.1 alin.(5) din Legea fundamentală. Astfel, Ordinul nr.25/2021 stabilește numărul consilierilor locali exclusiv prin raportare la definițiile mai sus menționate, respectiv prin indicarea majorității calificate ca fiind primul număr natural mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției de două treimi la numărul total al consilierilor locali stabilit în cuprinsul art.112 din Codul administrativ, fără a lua în considerare faptul că art.139 alin.(2) și art.291 alin.(5) lit.b) din Codul administrativ se referă la două modalități de calcul distincte ale acesteia, întrucât prevăd adoptarea „[...] cu majoritatea calificată definită la art.5 lit.dd), de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție [...]”.

Având în vedere cele expuse, legiuitorul are obligația să lămurească sensul dispoziției normative, pentru că, astfel cum este redactată, aceasta nu poate fi pusă în aplicare într-un mod coerent și unitar. *Obiter dictum*, se observă că teza a doua din sintagma „[...] cu majoritatea calificată definită la art.5 lit.dd), de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție [...]” din Codul administrativ nu poate avea decât caracterul unei norme explicative, lămuritoare a conceptului de „majoritate calificată” definit în art.5 lit.dd) din același act normativ, în concordanță cu intenția de reglementare avută în vedere de legiuitor, astfel cum reiese din Expunerea de motive a proiectului de lege depus la Parlament pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019. Cu alte cuvinte, în calculul majorității calificate, doar numărul zecimal rezultat din calculul matematic se rotunjește la primul număr natural mai mare, iar dacă rezultatul matematic este un număr întreg, acesta reprezintă majoritatea calificată. De altfel, în jurisprudența sa cu privire la expunerea de motive ca instrument de prezentare al actelor normative, Curtea Constituțională a reținut că „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” și că între acestea există o relație funcțională, în sensul că expunerea de motive poate ajuta la o mai bună înțelegere a rațiunii legiuitorului, a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice [a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.666 din 28 iulie 2020, paragrafele 37 și 38].

În concluzie, chiar dacă este opțiunea legiuitorului să reglementeze conceptul de „majoritate calificată” pentru situațiile în care se aplică prevederile Codului administrativ, această noțiune trebuie să aibă un înțeles general valabil. Nu poate fi acceptat ca rezultatul matematic al aplicării unei anumite majorități calificate [de exemplu de două treimi] să difere după cum legiuitorul prevede un mod de calcul [Codul administrativ] sau nu [cu titlu de exemplu, menționăm regulamentele parlamentare sau legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale].

Judecători

VARGA Attila

Cristian DELIORGA

Gheorghe STAN