STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Anul 12 (68), Nr. 1 **Ianuarie – Martie 2023**

S U M A R

Studii

MIRCEA DUȚU, Constituția din 1923: un punct culminant al afirmării constituționalismului în România 7
TUDOR AVRIGEANU, «Dreptul trebuie să fie social» Otto von Gierke şi solidarismul Constituţiei din 1923 (I) 59
DANA APOSTOL-TOFAN, Regimul juridic aplicabil actelor normative emise în circumstanțe excepționale: starea de urgență și starea de alertă 75
PAVEL PERJU, ALEXANDRU MĂGLAȘ. Aparența în materia proprietății mobiliare și imobiliare 105
CORINA-MIHAELA MARCU-ȘIMAN, LAURA-MARIA DIMA. Voucherele de vacanță – o provocare a dreptului în fața crizelor economice 117

Recenzii

Gorazd MeškoEszter SárikAnna-Maria Getoš Kalac (eds.), "*Mapping the Victimological Landscape of the Balkans: A Regional Study on Victimology and Victim Protection with a Critical Analysis of Current Victim Policies*", Ed. Dunker and Humblot GmbH, Berlin, 2020, (*Aura Preda*) 143
Anne Stevignon, *Le climat et le droit des obligations*, LGDJ, Paris, 2022, (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 149
„*Revue de Droit Immobilier*", no. 1 – Janvier, Editions Dalloz, Paris, 2023, (*Andrei Duțu-Buzura*) 153

Viaţa ştiiinţifică

Ciclul de conferințe: *Tradiția constituțională și perspectivele constituționalismului în România* (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 157

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 12 (68), nr. 1, p. 1–166, Bucureşti, ianuarie–martie, 2023

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Année 12 (68), N°. 1 **Janvier – Mars 2023**

S O M M A I R E

Études

MIRCEA DUȚU, La Constitution de 1923 : le sommet de l'affirmation du constitutionalisme en Roumanie 7
TUDOR AVRIGEANU, « Le Droit doit être social » Otto von Gierke et le solidarisme de la Constitution de 1923 (I) 59
DANA APOSTOL-TOFAN, Le régime juridique applicable aux actes normatifs émis dans des circonstances exceptionnelles : l'état d'urgence et l'état d'alerte 75
PAVEL PERJU, ALEXANDRU MĂGLAȘ. L'apparence dans le domaine de la Propriété mobilière et immobilière 105
CORINA-MIHAELA MARCU-ȘIMAN, LAURA-MARIA DIMA. Les tickets de vacances – Un défi du droit face aux crises economiques 117

Revues

Gorazd Meško, Eszter SárikAnna-Maria, Getoš Kalac (eds.), "*Mapping the Victimological Landscape of the Balkans : A Regional Study on Victimology and Victim Protection with a Critical Analysis of Current Victim Policies*", Ed. Dunker and Humblot GmbH, Berlin, 2020, (*Aura Preda*)..... 143
Anne Stevignon, *Le climat et le droit des obligations*, LGDJ, Paris, 2022, (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 149
„*Revue de Droit Immobilier*", no. 1 – Janvier, Editions Dalloz, Paris, 2023, (*Andrei Duțu-Buzura*) 153

Vie scientifique

Le cycle de conférences : *La tradition constitutionnelle et les perspectives du constitutionalisme en Roumanie* (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 157

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 12 (68), nr. 1, p. 1–166, Bucureşti, ianuarie–martie, 2023

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Year 12 (68), No. 1 **January – March 2023**

S U M M A R Y

Studies

MIRCEA DUȚU, The Constitution of 1923: a Culminating Point of the Affirmation of Constitutionalism in Romania 7
TUDOR AVRIGEANU, «The Law must be Social» Otto von Gierke and the Solidarity of the 1923 Constitution (I) 9
DANA APOSTOL-TOFAN, Legal Regime Applicable to Normative Acts issued in Exceptional Circumstances: State of Emergency and State of Alert 75
PAVEL PERJU, ALEXANDRU MĂGLAȘ, Appearance in the matter of movable property and real estate 105
CORINA-MIHAELA MARCU-ȘIMAN, LAURA-MARIA DIMA. Holliday Vouchers – a Challenge to Law in the Face of Economic Crises 117

Reviews

Gorazd MeškoEszter SárikAnna-Maria Getoš Kalac (eds.), "*Mapping the Victimological Landscape of the Balkans: A Regional Study on Victimology and Victim Protection with a Critical Analysis of Current Victim Policies*", Ed. Dunker and Humblot GmbH, Berlin, 2020, (Aura Preda) 143
Anne Stevignon, *Le climat et le droit des obligations*, LGDJ, Paris, 2022, (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 149
„*Revue de Droit Immobilier*", no. 1 – Janvier, Editions Dalloz, Paris, 2023, (*Andrei Duțu-Buzura*) 153

Scientific Life

The Cycle of Conferences: *Constitutional Tradition and the Perspectives of Constitutionalism in Romania* (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 157

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 12 (68), nr. 1, p. 1–166, Bucureşti, ianuarie–martie, 2023

CONSTITUȚIA DIN 1923: UN PUNCT CULMINANT AL AFIRMĂRII CONSTITUȚIONALISMULUI ÎN ROMÂNIA

Prof. univ. dr. Mircea DUȚU[*]

Abstract: *The Constitution of March 29, 1923, represented, at the same time, a culmination of a process, which became century-old, of the affirmation of constitutionalism in Romania (started with the project of the "constitution of the cărvunari" from 1822 in Moldova) and one of foreshadowing its evolution in the following century, of which we are now taking into consideration. Beyond the actual legal text, the drafting and adoption of the centenary fundamental law represented a true "constitutional moment" with multiple consequences for the legal development of the country. Its preparation meant extensive public debates, the cycle of lectures on priority themes of the social and state organization held by the Romanian Social Institute (December 1921–June 1922), the four drafts representing the visions of the historical regions, the involvement of the political and intellectual personalities of the time. In terms of content, the innovations brought to the old text were relatively numerous, but they did not affect its previous vision and structuring bases. Among them, the addition of "national and unitary" to the state's characteristics, the consecration of judicial control of the constitutionality of laws, the state's ownership of underground resources, the creation of the Legislative Council, the recognition and guarantee of equal rights for national minorities, etc. should be noted. On the respective updated constitutional bases, the administrative, judicial, legislative unification of the regime of legal professions and higher legal education went on, and in this general context, the Romanian legal culture was established as one of a European synthesis with strong original accents. The new institutional framework favored the legislative and administrative unification, as well as the unified socio-economic development of the reunited country. At the same time, this is how we reached the crystallization of a tradition, generating constants that are manifested today as components of the Romanian constitutional identity and the affirmation of the Romanian legal culture as one of European synthesis. The debates, the analysis carried out and all the published works have created the foundations of the Romanian doctrine of public law.*

Key words: *Constitution of 1923; constitutional centenarian anniversary; legal culture; national unitary state; constitutional tradition; constitutional control of laws; constitutional democracy; legislative unification; administrative unification; juridical solidarism;*

Scurte considerații introductive. Aureolată de a fi consacrat juridic și exprimat politico-instituțional realitatea a ceea ce s-a ipostaziat în imaginarul colectiv drept România Mare ca desăvârșire a procesului de unificare statală la 1 decembrie 1918, Constituția din 29 martie 1923 al cărei centenar suntem chemați a-l marca acum a fost considerată drept unul din vârfurile, dacă nu cel rămas până acum cel mai înalt,

[*] Directorul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române; mircea.dutu@gmail.com

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 12 (68), nr. 1, p. 7–58, Bucureşti, ianuarie–martie, 2023
DOI: 10.59277/SCJ.2023.1.01

de dezvoltare a constituționalismului românesc, apreciat în contextul dat. Deși adeseori citată și frecvent invocată ca atare până la adulație, legea fundamentală de atunci a făcut arareori obiectul unor analize profunde și cuprinzătoare în literatura domeniului, pe măsura semnificațiilor și implicațiilor sale în dezvoltarea democrației constituționale și a evoluției construcției statale naționale. Faptul poate fi explicabil conjunctural, dar nicidecum justificat și de acceptat pentru totdeauna mai ales în fața judecății istoriei.

Cele mai frecvente abordări monografice le datorăm istoricilor, bineînțeles rămase incomplete și insuficiente pe fondul substanței juridico-instituționale. Din păcate, cele cuvenite juriștilor s-au redus la referiri sporadice în paginile, și ele fatalmente rare, ale cursurilor și manualelor privitoare la succesiunea în timp a legiuirilor fundamentale (cu remarca unei revizuiri, în privința căreia nu s-a respectat procedura de desfășurare!), sau în zona utilitarismului textelor (sumar) comentate. În cazul evaluărilor momentului constituțional centenar au intervenit, așadar, puternic evoluțiile conjuncturale concrete legate de mersul istoriei: după numai 7 ani de aplicare consecventă a regimului său politico-instituțional, odată cu instaurarea carlismului în 1930, în privința Constituției din 1923 a început „calvarul" contestărilor, deopotrivă prin apariția inițiativelor de revizuire până la abrogare și a practicilor totalitare de simulare a aplicării prevederilor sale, care aveau să atingă punctul culminant prin înlocuirea ei cu legea fundamentală de instaurare a dictaturii personale, plebiscitată din 11 februarie 1938. Atari evoluții au amânat analiza și reflecțiile teoretice cuvenite, iar evenimentele ce au urmat – izbucnirea celei de-a doua conflagrații mondiale, instaurarea sovieto-comunismului, detașarea și uitarea aferente deceniilor de ignorare/nepăsare post-1989 – au definitivat starea de precară înscriere a sa în analiza istoriei și dezvoltarea constituționalismului românesc.

De aceea, marcarea centenarului său reprezintă, poate, ultima mare șansă de a readuce în atenția cercetării științifice și ca obiect al reflecției teoretice profunde momentul politico-juridic constituțional din 1923 și a reuși în acest mod, printr-o „deblocare" a situației intervenite și stimulare a preocupărilor pertinente, o mai bună poziționare a sa în parcursul juridico-istoric național. Axa centrală a noii constituții, în jurul căreia s-a conturat întregul ansamblu reglementar actualizat al acesteia, a fost reprezentată de stabilirea cuvenitelor caractere ale statului român, impuse de noile împrejurări naționale și internaționale, consacrate în mod tradițional în articolul 1 al legii fundamentale și reflectarea ca substanță generală a concepției solidarismului, cu puternice nuanțe proprii, naționale. În acest sens, în mod semnificativ în raportul *Senatului* asupra proiectului de constituție din 1923, supus dezbaterilor și adoptării Constituantei, se menționa că „Faptele istorice cunoscute cer o a treia nouă redacțiune a articolului 1 din Constituția de la 1866. S-a adăugat cuvântul *unitar* pentru a se accentua și mai mult unitatea politică a tuturor românilor și a se condamna orice preocupațiune de federalism și de regionalism". În explicitarea dilemei, un parlamentar preciza în deschiderea discuțiilor aferente: „Stat unitar și național este caracteristica fundamentală a noii noastre constituții". Structura centralizată și

tendința de unificare erau considerate o constantă a dezvoltării istorice a statalității românești care, în mod progresiv, avea să se constituie într-un principiu definitoriu al constituționalismului modern românesc. Ori, după formularea deputatului Nicolae Iorga: „Stat național în care… o cultură va trebui să domine, aceea cu cele mai mari rădăcini aici și cu cele mai mari posibilități pentru viitor”[1].

Se degaja în acest fel permanența și viabilitatea cadrului constituțional stabilit la 1866, având în centrul său proiectul statului unitar – ca structură instituțională – modern și democratic, menit să favorizeze unificarea națiunii române și care treptat devenea în 1923 „național unitar”, adică atingerea unul alt nivel, superior de dezvoltare, caracterizare ce impunea apoi consolidarea tuturor componentelor sale, asemenea întregii societăți. Este surprinsă și exprimată astfel matricea constituțională de afirmare a modernității românești, care s-a dovedit un veritabil factor de progres al țării, prin potențialul său de articulare și mobilizare a eforturilor creatoare ale cetățeanului și colectivității. Totodată, de la concepția liberalismului individualist de început de secol al XIX-lea se trecea, în consonanță cu evoluțiile constituționalismului european, la viziunea solidaristă, dar văzută mai ales în termenii „nevoilor statului național unitar”.

Mai mult ca oriunde constituția și dezvoltarea constituțională a reprezentat la noi expresia cea mai fidelă, eficientă și redutabilă a proiectului de țară care s-a împlinit la 1918 și s-a consacrat constituțional în 1923 sub denumirea generică de România Mare.

1. Momentul constituțional 1923: dilemele unei sinteze culturale. Dacă constituționalismul desemnează în mod tradițional mișcarea istorică de idei care a guvernat apariția constituțiilor (scrise) și apoi le-a însoțit și înrâurit evoluția și afirmarea rolului lor în cadrul societății, marcarea unui moment constituțional, precum cel de față, presupune în mod necesar și o semnificativă dimensiune științifico-culturală. De altfel, orice lege fundamentală reprezintă, dincolo de esența sa politico-juridică intrinsecă concretă și operațională, și o lucrare de cunoaștere, apreciere și valorizare, de sinteză și valorificare, de înscriere într-o continuitate în context social general și de exprimare a unui set de opțiuni, valori și aspirații. Dintr-o asemenea perspectivă nici constituția din 29 martie 1923 nu se poate situa în afara unei atari abordări. Ea a reprezentat punctul culminant al primului secol de afirmare a preocupărilor constituționale moderne românești, inaugurat de lucrarea cărvunarilor moldoveni din 1822 și, totodată, cel de pornire și prefigurare a dezvoltării constituționale pentru următorii o sută de ani care se împlinesc acum. Generată la 1866, în urma unui deceniu de frământări și acumulări interne și europene inițiat de Tratatul de la Paris din 1856 și cristalizat ideatic prin Convenția din 1858, prima noastră lege fundamentală a încununat eforturile de modernizare și

[1] *Constituția României din 1923. Adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe,* A. Lascarov-Moldovanu, Sergiu D. Ionescu, Editura Tipografiei „Curierul Judiciar”, București, 1925, p. 8 și urm.

unificare aferente momentului fondator 1859, devenind vectorul ultim și decisiv de obținere a independenței naționale la 1877. Născut politico-juridic printr-un transplant de model acreditat european, constituționalismul românesc a fost, prin scopuri și vocație, promovat ca unul național, liberal și democratic. Vocația sa unificatoare și integratoare statal și-a găsit împlinirea deplină la 1918, iar consacrarea concretă a dobândit-o prin litera și spiritul constituției din 29 martie 1923. Ea a constituit, așadar, o împlinire istorică, o lucrare socială neîntreruptă și, nu în ultimul rând, o operă de creație juridico-politică reprezentativă, o încercare și o reușită a Școlii românești de drept constituțional, devenită națională. La 1923 și prin actualizarea adusă primei legi fundamentale, România își crease și avea deja o tradiție constituțională, de cel puțin 57 de ani măsurabili în timp, care se particulariza național și prin afirmarea profilului propriu în spațiul european. Ea a rămas în percepția legislativă drept „Constituția din 1866, cu modificările ce ulterior i-au fost aduse de Constituția din martie 1923" (precum se menționa, de exemplu, în Înaltul decret regal nr. 1626 din 31 august 1944 de repunere a sa în vigoare parțială și pentru o scurtă durată de tranziție). Dar înainte de toate conferise României statutul de *prim stat constituțional* din Europa de sud-est pentru că, așa cum declara Constantin Stere, în noiembrie 1923, la 1866 țara noastră avea deja o constituție într-o vreme când „Bulgaria nu se născuse încă, Serbia constituia un mic stat vasal, monarhia habsburgică trăia în urma frământărilor din 1848 sub regimul absolutist; ea nu ajunsese măcar la pactul din 1867, care punea începutul modest al unei vieți constituționale, Rusia trecea spre instituții moderne, dar nu spre constituționalism, Franța lui Napoleon al III-lea, născută prin lovitură de stat, nu-și permisese nici acea vagă încercare de constituționalism. Bismarck în Germania ieșea triumfător în lupta violentă împotriva Reichstagului"[2]. Iar la 1923 își continua și marca exemplaritatea printr-o adaptare evidentă la exigențele momentului istoric, în plan statal, social și cultural. Constituționalismul a devenit, prin urmare, și expresia unei întâietăți și exemplarități românești în plan internațional.

În contextul evenimentelor concrete ale momentului istoric dat (1918–1923), elaborarea și adoptarea constituției de acum un secol reprezintă etapa finală a primei faze politico-instituționale și normative de definire a dimensiunilor așezământului statal românesc născut în urma actelor succesive de autodeterminare din 1918 – la 27 martie în Chișinău, 28 noiembrie în Cernăuți și 1 decembrie la Alba Iulia –, urmate de legile interne de acceptare, recunoscute și confirmate internațional prin tratatele de pace de la Paris din 1919–1920. În mod evident, în urma acestor acte de drept intern și de drept internațional, Constituția de la 1866, cu modificările ulterioare, s-a extins deplin drept și în noile teritorii alipite (având ca precedente situațiile din 1878 în privința Dobrogei și din 1913 referitor la Cadrilater). În mod semnificativ Decretul regal de convocare a corpurilor legiuitoare de constituire a primului Parlament al României întregite din 1919 și cele ce i-au urmat în această perioadă specificau expres,

[2] Discursul lui C. Stere în Parlament, 29 noiembrie 1923, în „Dezbaterile Adunării Deputaților", în „Monitorul Oficial" nr. 15 din 1 decembrie 1923, p. 173.

din rațiuni ținând de caracterul excepțional al situației concrete, caracterul de constituantă al acestora, ceea ce a pus sub semnul unei semnificații juridice speciale întreaga activitate de legiferare pertinentă, precum și actele premergătoare ce au dat ființă și conținut legii fundamentale din 29 martie 1923.

Depășirea „dilemei constituționale", afirmarea continuității așezământului constituțional fondator de la 1866 și actualizarea datelor sale în raport cu noile realități ale vieții naționale spre a servi ca temei al consolidării instituțional-legislative, social-politice și economice a țării reîntregite a constituit provocarea istorică cea mai importantă imediat după desăvârșirea unificării politico-statale la 1 decembrie 1918, recunoscută internațional prin tratatele de pace din 1919 și 1920. Într-adevăr, prima expresie necesară a unității politice era reprezentată de extinderea aceleiași organizări constituționale asupra întregului teritoriu devenit național, recunoașterea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, crearea condițiilor favorabile unei vieți comune și dezvoltări endogene a societății. Confuzia constituțională întreținută și complicată de juriști și folosită de oamenii politici după împrejurări[3] a fost generată și era alimentată de percepțiile diferite și părerile contradictorii în legătură cu situația constituțională a provinciilor alipite. Într-adevăr, teza dominantă din punct de vedere juridic era aceea a extinderii *de iure* și *de facto* și asupra noilor provincii a constituției Vechiului Regat, din 1866 cu modificările din 1879, 1884 și 1917, iar față de noua configurație teritorială și evoluțiile generale ale societății se impunea actualizarea grabnică a prevederilor sale. Nu lipseau însă nici opinii, chiar politice, care apreciau că Basarabia, Ardealul și Bucovina se găseau în stare de tranziție constituțională, că România întreagă s-ar fi aflat în „stare de revoluție", în sensul lipsei oricărei norme de drept (constituțional) și până la stabilirea unei noi legi fundamentale întregul proces de consolidare a unificării era suspendat, chiar simbolica încoronare a regelui Ferdinand și a reginei Maria la Alba Iulia, în octombrie 1922, fiind considerată ca imposibilă juridic, din moment ce nu aveau pe ce constituție să jure! Venirea la putere a PNL, în urma alegerilor din ianuarie 1922, a relansat problema, noii guvernanți fiind hotărâți, în deplin acord cu Regele Ferdinand, să pună capăt situației confuze prin preocuparea de a da țării cât mai repede o rânduială constituțională fermă, clară și stimulativă. Pentru aceasta s-a elaborat o veritabilă strategie și s-au mobilizat forțe politico-juridice considerabile; ea a cuprins o argumentație teoretică menită să se justifice și pentru aceasta s-au implicat personalități ale domeniului. Din perspectiva decantărilor unui secol, întreaga desfășurare a procesului de pregătire, elaborare și adoptare a actului constituțional nu a fost la voia întâmplării, ci major din 1923 a urmat o viziune bine conturată și ferm aplicată.

Dincolo de procesul politic complex și textul normativ rezultat, adoptarea Constituției din 1923 a însemnat și un exercițiu, și un efort intelectuale extraordinare, la care au participat forțele juridice creatoare reunite ale țării reîntregite, într-un context inedit și rămas unic în istoria dreptului din țara noastră. Adunarea, dialogul

[3] St. Zeletin, *Forță și constituție,* în „Neoliberalism", București, 1927, p. 169.

și valorificarea marilor experiențe constituționale europene aduse la București de reprezentanții orizontului juridic multicultural românesc al timpului – neolatin, austriac, austro-ungar și rus –, au presupus o operă de sinteză și opțiuni juridico-culturale extraordinare, menite să asigure continuitate, să satisfacă diversitatea și mai ales să garanteze specificitatea statală națională într-o Europă fondată pe valorile Dreptului și Justiției. Această compatibilitate extraordinară între mersul național și concertul european a oferit procesului de recreare constituțională aferent statului național unitar șansa unui curs unic, cu rezultate excepționale. Trei coordonate majore au concurat la această perspectivă: consecvența în promovarea prin adaptare a cadrului fondator de la 1866, de sorginte occidental-europeană, național liberal, dezbaterea intelectuală a momentului constituțional, și în special în cadrul Institutului Social Român (ISR), prin inițiative de genul ciclului de 23 prelegeri organizat de profesorul D. Gusti și dialogul juridic național asigurat prin anteproiectele de constituție elaborate, publicate și dezbătute în acest context, spre a explica viziunea demersului și a încerca o cât mai mare acceptabilitate socială a sa. Așa cum afirma unul dintre intervenienți, în alcătuirea noii formule, adaptată și actualizată a pactului fundamental din 1923, filosofii și sociologii au adus în atenție „conceptul lor de armonie socială", juriștii au asigurat „construcția tehnică a legii" și, în final, oamenii politici, procedând prin selecție, au reținut și consacrat constituțional tezele și soluțiile considerate a exprima cel mai bine exigențele timpului și corespunde priorităților societății, fără ca implicarea lor să fie cu nimic mai prejos decât cea a primilor, întrucât politica e ea însăși o artă, una din cele mai complexe, cea a „soluțiilor practice puse în serviciul intereselor naționale".

2. Punctul culminant al unificării teritorial-statale. Grație conjuncturii istorice constituționalismul românesc s-a născut ca unul, prin esențele sale, național, liberal și democratic, într-o ecuație a interdependențelor care i-au conferit identitate și perenitate și consolidat rolul de purtător de progres social. Ca act politico-juridic concret, Constituția din 29 martie 1923 s-a înscris istoric în procesul general de desăvârșire a construcției unității statale a teritoriilor locuite de români în aplicarea primatului principiului juridic al naționalităților, devenit dominant la nivel european începând din a doua jumătate a veacului al XIX-lea. Ea a reprezentat o expresie elocventă și o măsură prioritară a unificării juridico-instituționale, cu dimensiunile sale administrativă, judiciară, legislativă, a regimului profesiilor juridice și, nu în ultimul rând, prin jurisprudența și reflecțiile dezvoltate, cea în planul științei dreptului și culturii juridice. Într-adevăr, era în afară de orice discuție expresia necesității unei „constituții unitare" pentru un stat unificat; problema s-a tranșat tacit „prin conlucrarea tuturor reprezentanților națiunii sub formele și în baza constituției vechi", prin extinderea legii fundamentale din Vechiul Regat peste toate provinciile alipite[4]. O soluție care se va impune în cele din urmă și în privința realizării întregii unificări legislative. Totuși, desăvârșirea unității statale, unificarea vieții juridice,

[4] N. Corodeanu, *Modificarea constituției,* în „Curierul Judiciar", nr. 4, 26 ianuarie 1923, p. 56.

receptarea și exprimarea noilor valori ale constituționalismului european rezultate după Primul Război Mondial și nevoia regândirii așezământului statal din această perspectivă impuneau și actualizarea tiparului constituțional. Atunci au primat rațiunile de consecvență în promovarea funcțiilor modernizatoare, integratoare și de consolidare ale constituționalismului în varianta lui românească, avute în vedere la asumarea sa ca factor determinant în constituirea și afirmarea statalității noastre moderne, de tip european-occidental. Pentru aceasta s-a impus, mai întâi, depășirea tensiunilor inerente generate de prezența și confruntarea concomitentă a mai multor tradiții și realități constituționale aferente provinciilor alipite Vechiului Regat, care își revendicau persistența prin preluarea și exprimarea în litera și spiritul așteptatului text constituțional. Posibilele interferențe și influențe reciproce între soclul preexistent, de sorginte belgiano-europeană implantat la 1866 și dezvoltat în cele peste cinci decenii și jumătate care îi urmaseră, și experiențele noilor veniți – cea austro-ungară din Transilvania, austriacă aferentă Bucovinei și rusească prezentă în Basarabia – așteptau, sub presiune politică, reflectarea și asimilarea. Diversitatea situațiilor mergea până la revendicări de păstrare a autonomiei regionale, ceea ce contravenea esenței unitare a edificiului constituțional acceptat și promovat în contextul românesc și punea în pericol patrimoniul dobândit și adaptat cerințelor proprii. Orbiți de mizele concrete ale momentului și fără a detecta adevăratele sensuri ale mersului constituțional românesc, unii au invocat, în contestarea proiectului avansat oficial, defecțiuni ținând de amploarea revizuirii așezământului constituțional inițial, fondator și formator. Desigur, din punct de vedere formal, potrivit criteriului numărului articolelor abrogate, înlocuite, modificate și reformulate, poate că așa a fost. Dar, pe esența lucrurilor, adaptarea a reușit, ceea ce urmărea în mod definitoriu, să asigure continuitatea, desăvârșirea, consolidarea și afirmarea misiunii statalității românești. Întregul proces de dezvoltare constituțională și unificare legislativă post-1918 s-a realizat în cele din urmă după modul atunci avansat și înfăptuit prin adaptarea legii fundamentale la noile realități și extinderea reglementărilor din Vechiul Regat asupra provinciilor alipite – 1928 în Basarabia, 1938 în Bucovina și 1943 în Ardeal în temeiul a două axiome: natura modernă de tip european a dreptului din întreg cuprinsul românesc și caracterul asumării sale liber consimțite numai în Vechiul Regat. Întregul edificiu constituțional a fost astfel reașezat ținând seama de imperativul consacrării nevoilor statului național unitar român, care devenea arhetipul dezvoltării naționale.

3. Un „vârf" al democrației constituționale. Organizarea României ca stat unitar, cu un regim politic democratic de tip occidental și de garantare a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului, a fost considerată un factor important de promovare a unificării naționale, promovat ca atare. Constituționalismul românesc și-a afirmat astfel, în mod specific, una din funcțiile sale majore, cea de integrare statală a națiunilor pe principiul autodeterminării popoarelor. Sistemul juridico-instituțional modern a reprezentat o atracție și o garanție pentru locuitorii

provinciilor românești pe rând alipite pentru un viitor comun, deopotrivă, național și democratic în cadrul statului român. O primă ilustrare în timp după momentul fondator 1859–1866 a acestui fapt a constituit-o revenirea la vechea țară a teritoriului dintre Dunăre și Marea Neagră, când în *Proclamația* adresată locuitorilor Dobrogei, la 14/26 noiembrie 1878, Carol I afirma: „Veți depinde de acum înainte de un stat unde nu voința arbitrară, ci numai legea desbătută și încuviințată de națiune hotărăște și ocârmuiește. Cele mai scumpe lucruri ale omenirii: viața, onoarea și proprietatea sunt puse sub scutul unei Constituții pe care ne-o râvnesc multe națiuni străine. Religia voastră, familia voastră, pragul casei voastre vor fi apărate de legile noastre, și nimeni nu le va putea lovi fără a-și primi legiuita pedeapsă”[5]. Constituționalismul democratic fusese, așadar, asumat ca o emblemă a regimului politic românesc și era afirmat ca atare.

În aceeași perspectivă, inițierea marii revizuiri constituționale la începutul anilor 1910, care avea să conducă în cele din urmă la adoptarea Constituției din 1923, a fost justificată prin necesitatea consolidării interne a statului (în primul rând pe calea reformei agrare, cu dreaptă despăgubire, în anumite condiții și introducerea colegiului electoral unic), din punctul de vedere al politicii externe a țării, al rolului ce revenea Vechiului Regat în regiune ca promotor al afirmării dreptului la autodeterminare al popoarelor, apărarea ființei sale și de înfăptuire a dezideratului secular de dezrobire a teritoriilor locuite de români ce se găseau sub dominație străină și factor de promovare a valorilor democratice europene. Reforma constituțională, anunțată prin scrisoarea-manifest a Partidului Liberal din septembrie 1913, era precipitată, în concepția autorilor săi, de „noile condiții interne și internaționale create statului român în urma războaielor balcanice, când România trebuia să pășească pe un nou drum de dezvoltare”[6]. Declarația privind propunerea de revizuire din 21 februarie 1914 și pozițiile exprimate asupra conținutului său reiterau aceeași idee că întărirea economică și social-politică a statului român modern era o adevărată nevoie națională și servea în mod direct și decisiv accelerării procesului de unificare națională. O atare dimensiune avea să se accentueze și să se nuanțeze în noua conjunctură internațională generată de izbucnirea Primului Război Mondial, în condițiile în care noua organizare europeană pe principiile naționalităților și a statelor naționale devenea tot mai evidentă. Așa cum rezulta și din acordul încheiat cu Antanta în august 1916, România intrase în război tocmai pentru realizarea marelui deziderat al reîntregirii sale în fruntariile etnico-naturale ale națiunii române, iar modificările constituționale din 1917 se circumscriau și mai mult unor atari semnificații.

„Atât sufragiul universal, cât și principiul exproprierii – declara Ion I. C. Brătianu în sesiunea extraordinară a Parlamentului desfășurată la Iași în mai–iunie

[5] *Proclamația Alteței Sale Regale Carol I către poporațiunea Dobrogei,* 14/26 noiembrie 1878, în vol. „Treizeci de ani de domnie a Regelui Carol I. Cuvântări și acte”, Editura Academiei Române, București, 1879, vol. I (1866–1880), p. 515.

[6] „Viitorul” din 8 septembrie 1913.

1917 – sunt cerute nu numai de spiritul vremurilor în care trăim, dar și de necesitățile pe care ni le impune întinderea suveranității noastre dincolo de Carpați”[7]. Însă, „cel mai mare” și mai impactant discurs în favoarea revizuirii constituției a fost considerat și rămâne cel rostit la 9 iunie 1917 de marele orator Barbu Ștefănescu Delavrancea. Deși conservator, relevând interdependența organică dintre problema agrară și cea națională, el surprindea și exprima elocvent legătura dintre regimul constituțional și aspirațiile de unitate națională: „nu vrem să se mai audă din gura dușmanilor din țară și din afară: priviți la frații voștri: n-au pământ, libertăți și drepturi… Dându-le ce nu au, noi îi cucerim biruindu-ne… Cu revizuirea Constituției dereticăm casa noastră în care vom primi pe frații noștri, după atâtea veacuri de durere și suferințe”[8].

Proiectele votate de către Parlament au fost supuse aprobării regelui, care, la 19 iulie 1917, semna decretul nr. 721, publicat în Monitorul oficial din 20 iulie 1917, pentru modificarea articolelor 19, 57 și 67 din legea fundamentală prin care se consacrau principiile generale ale exproprierii și se instituia regimul electoral bazat pe votul universal.

Iar concluziile cele mai expresive asupra momentului constituțional respectiv aparțineau tot primului-ministru Ion I.C. Brătianu care vedea, astfel, „pentru trecut încheierea unui capitol din viața și programul politic al Partidului Liberal”, și pentru viitor „un capitol nou în dezvoltarea mai completă și mai trainică a țării”[9].

4. Noile ținuturi, Constituția și Constituanta. Conștienți de dificultățile adoptării unui nou așezământ constituțional în condițiile politico-sociale date, care să continue viziunea fondatoare de la 1866, așa încât să consfințească desăvârșirea unității statale, să contribuie la consolidarea sa și să reprezinte baza politico-juridică a realizării unificării în celelalte domenii ale vieții naționale, în frunte cu cea juridică și administrativă, liberalii au elaborat un veritabil program de „reconstrucție constituțională”. Acesta cuprindea ca obiective esențiale menținerea tiparului constituțional anterior și adaptarea și dezvoltarea prevederilor în raport cu noile realități sociale ale țării întregite, iar în acest scop promovarea unei proceduri de elaborare și adoptare a textului aferent care să permită continuitate, coerență și atingerea lor și să evite dezagregări politico-administrative periculoase pentru starea fragilă și evoluția imprevizibilă a statului național român unitar. O atare viziune a fost expusă în termeni de „filozofie juridică” mai întâi prin două conferințe ținute în martie 1921, în cadrul Secțiunii Juridice a Institutului Social Român, de profesorul Mircea Djuvara (1886–1945) în care se încercau răspunsuri juridice la două întrebări fundamentale[10]. În prima, ținută la 5 martie, abordându-se problema unificării

[7] D.A.D. Sesiunea extraordinară 1916–1917, ședința din 6 mai 1917, p. 70.

[8] *Idem,* p. 588.

[9] Dezbaterile Constituantei, Senat, ședința din 20 iunie 1917, p. 224.

[10] Publicate sub titlul *Noile ținuturi, Constituțiunea și Constituanta,* Imprimeriile Independente, București, 1921.

constituționale, se ridica dilema invocată în titlu și prezentă în mediile politice, cu toată gravitatea sa: *Primit-a Ardealul prin unire Constituția Vechiului Regat?* Și cum se considera că de dezlegarea care i se da depindea și procedura de urmat, la 19 martie același an a urmat abordarea subiectului subsecvent: *Poate păși Parlamentul actual la votarea unei noi constituții?* Nu întâmplător ambele prelegeri erau puse sub mottoul unui citat, dintr-o lucrare a lui Simion Bărnuțiu, potrivit căruia „Nici o constituție nu e dreaptă afară de aceea care pune în lucrare dominațiunea voinței generale. Fiecare constituțiune e nedreaptă sau dreaptă în acea măsură în care se depărtează sau se apropie de acel ideal”[11].

Deși răspunsurile veneau din partea unui reputat filosof al dreptului, care ne asigura, în plus, că problemele vor fi cercetate „dintr-un punct de vedere științific și obiectiv în drept”, nu putem ignora calitatea lui de fost consilier juridic al lui I.I.C. Brătianu la Conferința de pace de la Paris (1919–1920), de activitatea, inclusiv istorico-juridică, de promovare a drepturilor naționale, de demnitar liberal și în special de confirmarea prefigurărilor sale de evoluția ulterioară a lucrurilor.

Referitor la prima temă, controversa purta asupra faptului dacă, prin unire, Ardealul „primise dreptul constituțional al Vechiului Regat” și, într-un plan mai larg, ar fi fost puse condiții restrictive de ordin constituțional la alipire așa încât constituția „fiecăreia din ele a continuat să subziste și în cadrele României Mari”. Vizând situația Basarabiei și Bucovinei, revenirea acestora ca regiuni rupte din vechea Moldovă și incontestabila continuitate juridică dintre acestea și statul român unificat la 1859 le integra în mod normal organizării de stat a Vechiului Regat și dispozițiilor legii sale fundamentale necomportând dispute juridice majore. Lucrurile apăreau mai complicate deci în privința Transilvaniei care se bucura deja de tradiția așa-zisei „independențe constituționale” [12] Deși prin Rezoluția de la Alba Iulia din 1 decembrie 1918 se exprimase voința de unire cu România, rămânea de clarificat pe deplin problema dacă fusese făcută „sub oarecari condiții” și în special cea a unei anumite autonomii până la Constituantă ce părea, după unii, a se putea degaja din paragraful II al documentului. În corecta apreciere a marelui jurist, textul respectiv reprezenta un complex de deziderate sau cel mult reperele unui mandat imperativ și nicidecum unul de lege fundamentală. În baza sa mandatarii Ardealului au venit la București unde guvernul român, recunoscut, fără îndoială, ca un guvern central și al noului ținut care se alipea, a emis, cu consimțământul trimișilor Transilvaniei, decretul-lege din 13 decembrie 1918 (ratificat ulterior de primul Parlament al României Mari), care „constata, pur și simplu, fără nici o restricțiune sau condiție, unirea teritoriilor ungare cu vechiul regat”; devenit astfel „primul text constituțional al țării românești reîntregite”, „primul text comun al Vechiului Regat și al Ardealului”. Din perspectivă juridică, considera M. Djuvara, cele două părți care se uneau nu veneau pe picior de egalitate; „Ardealul se subordona din punct de vedere

[11] Simion Bărnuțiu, *Dreptulu naturale publicu,* Iași, 1870, p. 93.

[12] M. Duțu, T. Avrigeanu, *Fundamentele dreptății naționale. Tratatul de la Trianon și conștiința juridică românească,* Editura Universul Juridic, București, 2020, p. 56 și urm.

al dreptului politic statului liber, iar nu statul liber Ardealului, după cum nu subzista vreun dualism oarecare în care statul liber și Ardealul să-și păstreze fiecare individualitatea". Argumentele curgeau relativ logic în jurul constatării indubitabile: Transilvania nu fusese un stat înainte de alipire spre a se face o unire precum cea de la 1859, operată între două state, Moldova și Țara Românească. După dezmembrarea imperiului austro-ungar, ea a rămas juridic „ca o ruptură informă din statul maghiar fără nici o organizație publică efectivă și fără putere publică". Din momentul unirii, Ardealul se supunea unui nou regim, intrând în „formațiunea organică preexistentă a vechiului stat român". Așadar, constată cu îndreptățire analistul jurist, Guvernul era de atunci înainte unul, cel deja existent la București, care nu făcea decât să primească unirea; șeful statului era iarăși unul singur, cel din București; puterea armată era cea din Vechiul Regat; statul, în fine, era unul singur, cel vechi și puterii sale venea să i se supună o nouă provincie. Nu ne găseam în prezența a două puteri egale, a două state care se unesc, ci în situația unui singur stat care își lărgea granițele și își impunea și aici întreaga lui organizare fundamentală. Se concluziona astfel, în termeni strict juridici, că decretul-lege din 13 decembrie 1918 a implicat recunoașterea formală de Ardeal a constituției Vechiului Regat, din moment ce acesta, care era singura bază *legală* a unirii, prevedea o alipire cu totul necondiționată la vechiul stat liber român. Din aceeași perspectivă urma să fie privită și respinsă pretinsa condiționare (prin paragraful II al Rezoluției de la Alba Iulia) de a nu se recunoaște legea fundamentală a Vechiului Regat până la facerea unei noi constituții a României Mari, precum și cea a unei, tot până atunci, pretinse autonomii provizorii a Ardealului, fie ea și numai administrativă, dacă nu și constituțională.

Concluzia era aceea că, deopotrivă, argumentele de drept și „cele mai înalte interese ale statului român" militau în favoarea „unității sale juridice și prin urmare a existenței unor aceloraşi principii fundamentale de organizare pe tot teritoriul său". Se desprindea, în același timp, ideea că problema dacă Parlamentul rezultat în urma alegerilor din ianuarie 1921 avea și calitatea de constituantă nu trebuia să fie influențată de faptul alipirii noilor provincii la Regatul român. Premisa de la care se impunea să se plece și în această privință era aceea de a fi vorba de același stat român dinainte de întregirea deplină, cu aceeași existență juridică și numai granițele sale deveniseră altele începând cu 1 decembrie 1918, prin extindere teritorială.

În încercarea de a oferi un răspuns și a acredita o fundamentare juridică celei de-a doua chestiuni esențiale, ridicată de demersul constituțional (liberal), respectiv dacă se putea trece la adoptarea noii constituții fără urmarea întocmai a prescripțiilor procedurale de revizuire ale legii fundamentale în vigoare, în conferința sa din 19 martie 1921, susținută în cadrul secțiunii juridice a ISR, filosoful jurist recurgea la o perspectivă care ținea de teoria generală a dreptului constituțional și oferea o soluție de principiu care avea să fie urmată practic și să conducă în cele din urmă, doi ani mai târziu, la 29 martie, la adoptarea a ceea s-a denumit Constituția României Mari. Problema centrală devenea, în abordarea filosofico-juridică aleasă, cea a raportului dintre constituția formală și cea reală, cea de a ști dacă dreptul

constituțional pozitiv este dreptul scris sau cel practicat și cine decide în cele din urmă în această privință. Constatarea că dreptul realmente aplicat și efectiv obligatoriu nu era întotdeauna identic cu cel scris, iar abaterile nu se supuneau decât controlului politic, conducea la concluzia că practica singură constituie dreptul. Revenind deschis la întrebarea dacă dreptul constituțional de la momentul istoric respectiv permitea camerelor parlamentare în funcțiune să treacă la prepararea și votarea Constituției României Mari, M. Djuvara recunoștea că aceasta nu putea primi un răspuns categoric și totul depindea de faptul dacă erau respectate principiile fundamentale ale dreptului public. În acest sens se aprecia că la baza organizării noastre statale se găsea ideea că națiunea, prin voința ei, este izvorul legal al oricărei manifestări juridice, iar reprezentarea sa faptică stă în partidele politice. Ca atare, dacă acestea se pun de acord sau un parlament impune prin autoritatea sa morală și politică, „se poate proceda în fapt și în drept la facerea unei constituții". Pe lângă aceasta se mai cerea ca la o atare operațiune juridică să nu existe nicio „opunere reală și eficace a vreunui factor politic al țării", precum în cazul concret, Suveranul. În orice caz, era necesar și suficient ca națiunea să aprobe în mod tacit sau expres ceea ce se făcea. Și aici sugestiile care au fost asumate și promovate în demersul constituțional concret din anii 1921–1923 devin și mai transparente. Prin urmare, se considera că, în mod tacit, națiunea o putea face prin expansiunea opiniei publice generale care, fără discordanțe serioase, ar susține acțiunea reprezentanților națiunii în Parlament. În mod expres, tot ea putea interveni în mod prealabil, fie după votarea noii constituții de camere. În acest scop „trebuie ca aceasta să fie consultată în principiu și colegiul electoral trebuie să fie cât mai larg". Respectiva consultare putea fi un referendum, o ratificare prin vot general plebiscitar a noii legi fundamentale votate de Parlament, dar care putea deveni inutil față de o manifestare unanim favorabilă a opiniei publice. Și tot așa de bine se putea recurge și la convocarea colegiului electoral pentru alegerea Parlamentului care să dezbată și adopte legea fundamentală. Din acest punct de vedere primul Parlament al României Mari din 1919 avea căderea de constituant întrucât în decretul de convocare a colegiului electoral se atrăsese atenția că adunarea aleasă urma a fi o constituantă, dar în privința celui rezultat din alegerile din ianuarie 1921 răspunsul devenea greu de decelat având în vedere că în actul legislativ de inițiere a sa nu se făcuse o atare vorbire. Se putea însă ridica întrebarea dacă acel Parlament, ca și oricare altul următor, nu rămânea învestit cu calitatea de constituant prin faptul că cel care l-a precedat avea incontestabil această și calitate nu și-a îndeplinit misiunea și astfel ar fi transmis-o succesorului său. În plus, în aplicarea considerațiilor (teoretice) expuse anterior se aprecia că față de împrejurările de fapt, de nevoia de urgență a țării, de primirea favorabilă pe care ar fi putut-o avea din partea cvasiunanimității poporului, manifestată prin opinia publică, de acordul eventual al partidelor mari și de consimțământul factorilor politici esențiali „din organismul statului român", „Parlamentul de acum sau care i-ar urma, ar putea și chiar ar avea datoria să pășească cât mai repede la prepararea și votarea noii constituții a țării. Cu o singură

condițiune: să o poată face; adică să aibă competența și autoritatea necesară”[13]. Asemenea considerente au fost continuate și dezvoltate în conferința din 29 ianuarie 1922 consacrată puterii legiuitoare, din carul ciclului organizat de ISR, întregind viziunea sa (dar obiectivată politic în multe privințe!) asupra respectivului demers constituțional. Se desprind, cu valoare de teze, considerente precum: desfășurarea „încercării de elaborare a noii constituții pe principiul că la baza concepției întregi, care va domina acest edificiu, va trebui să stea principiul voinței națiunii”, nevoia „să se dospească bine motivele ce determină schimbarea pe care o plănuiește”, instituțiile juridice „spre a fi spornice, spre a duce la realizarea fecundă într-un stat bine echilibrat, nu trebuie să fie prada tuturor voințelor și a tuturor patimilor de partid și de moment” și dominația principiului superior al separației puterilor (înțeles ca unul de drept roman „cel a doi consuli, nu unul, ca unul să-l controleze pe celălalt, cu puteri depline, ca fiecare să știe că au răspundere și să poată fi oprit de la rău de celălalt”)[14]. Într-o analiză ulterioară avea să ajungă la o caracterizare mai precisă a acestei situații, apreciind că noua constituție a fost „votată de cele două adunări legislative instituite în constituante și alese potrivit regulilor prescrise pentru camerele ordinare”[15].

Dincolo de analiza și considerente juridice, concrete, mesajul conferințelor lui Mircea Djuvara din martie 1921 și ianuarie 1922 de la ISR devenea unul de „program politic cu obiectiv de demers constituțional” și în semnificațiile sale practice avea să fie urmat întocmai. Se imprima în acest fel un caracter de strategie bine elaborată și consecvent promovată acțiunii de realizare a noului așezământ constituțional, integrată procesului general politico-juridic de desăvârșire a statului național unitar, recunoaștere internațională și consolidare internă. Însăși implicarea în acest sens a profesorului Mircea Djuvara, începută cu pregătirea participării românești la conferința de pace și continuată cu dezbaterile constituționale, confirmă o atare perspectivă și îi conferă, indiscutabil, rolul de artizan teoretic al întregului moment constituțional 1921–1923. Liniile de forță ale demersului politico-juridic aferent astfel prefigurate vor fi urmate prin ample dezbateri de exprimare a voinței naționale (prin presă, conferințe publice, ciclul de prelegeri al ISR, anteproiectele principalelor partide), ce prefigurau ca o necesitate imperativă actualizarea prin adaptare la noile realități românești și ofereau reperele ideatice de formulat în termenii de text juridic fundamental. Iar chiar demersul celor 23 de prelegeri constituționale și avansarea anteproiectelor, împreună cu dezbaterile aferente se circumscriau unei atari viziuni.

5. Prelegerile-dezbateri ale Institutului Social Român. Departe de a arăta o adoptare, aparent precipitată sub presiunea evenimentelor politice, Constituția din

[13] M. Djuvara, *Noile ținuturi. Constituțiunea și Constituanta, lucr. cit.*, p. 13.

[14] M. Djuvara, *Puterea legiuitoare*, în „Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor”, Editura Humanitas, București, 1990, p. 143 și urm.

[15] M. Djuvara, *La nouvelle Constitution roumaine et son esprit*, în „Revue de Droit Public et de la Science Politique”, t. LVI, nr. 1, ianuarie-februarie-martie 1939, p. 277.

29 martie 1923 a beneficiat de o pregătire minuțioasă și s-a circumscris, mai degrabă, unei strategii de promovare specifice contextului românesc concret de atunci. Miza istorică extraordinară pe care o reprezenta, aceea de a continua și desăvârși proiectul de organizare a statului român modern pe calea unei „legi fundamentale liberale și cu caracter național" care reprezentase „un mare pas înainte în neatârnarea noastră și organizarea statului român", ferindu-l de riscurile derivelor unor experiențe dăunătoare, a necesitat elaborarea și aplicarea unei perspective speciale de pregătire și înfăptuire a reformei constituționale. Ea s-a manifestat, deopotrivă, în explicarea provocărilor momentului constituțional, promovarea procedurii de înfăptuire și stabilirea conținutului propriu-zis al demersului reformator.

În privința primului obiectiv trei instrumente au fost lansate, în principal, de Partidul Liberal, căruia i-a aparținut, de altfel, rolul de *leadership* în înfăptuirea sa și care erau chemate să asigure dezbaterea publică spre o acceptabilitate cât mai largă a obiectivelor noului așezământ constituțional. O primă direcție a reprezentat-o o largă campanie de discuții politice asupra necesității „revizuirii constituționale", desfășurată prin presă și manifestații publice. În cadrul dezbaterilor și poziționărilor publice ale partidelor și oamenilor politici s-au desprins câteva idei privind noul așezământ constituțional, în privința cărora opera consensul: el trebuia să fie „nu numai național, dar și larg democratic", să ducă „la armonizarea… tuturor părților sociale"; se impunea înlocuirea conceptului liberal-individualist de proprietate, considerată ca „sacră și inviolabilă", cu unul aparținător viziunii solidariste, purtătoare a unei funcții sociale; receptarea cerințelor declarațiilor de unire ale provinciilor alipite privind respectarea drepturilor și libertăților minorităților naționale; nu în ultimul rând, se reclama unificarea legislativă, mai ales în formula „nu prin extinderea formală a unei legislații dominante, ci printr-o nouă sinteză originală, care să valorifice toate tradițiile istorice și care să corespundă aspirațiilor naționale". Au urmat apoi două dezbateri naționale speciale menite a transmite același mesaj: ciclul de conferințe inaugurat de Institutul Social Român, condus de profesorul Dimitrie Gusti (în răstimpul 18 decembrie 1921 – 14 iunie 1922), și elaborarea și publicarea a patru anteproiecte de constituție reprezentând poziționarea a tot atâtea curente politice, cu un evident caracter de „părți", „regiuni", cu reverberații de tradiții și perspective constituționale, devenite reunite într-un tot aflat în proces de configurare și consolidare[16].

Imaginat, inițiat și derulat în cadrul ISR și sub direcția științifică a profesorului Dimitrie Gusti, ciclul de 23 de prelegeri de pregătire a noii constituții pornea de la teza sociologică potrivit căreia „o constituție nu poate fi împrumutată și nu poate fi opera unui legislator inspirat", ea „nu are a crea și a inventa nimic, ci numai de a

[16] Noua Constituție a României (23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român), Tiparul Cultura Națională, f.a. De menționat că o altă dezbatere conexă acestei tematici, constând în 19 prelegeri publice, a fost cea consacrată doctrinelor partidelor politice; (Institutul Social Român, *Doctrinele partidelor politice,* Editura Cultura Națională, București, 1923).

formula politicește și juridicește, în mod solemn, psihologia socială, starea economică, dezideratele dreptății sociale și aspirațiile etice ale națiunii”[17]. În termenii profesorului D. Gusti, inițiativa respectivă constituia, pe fond, o „cercetare liberă și analitică” asupra problemelor viitoarei constituții; din punctul de vedere al scopurilor urmărite era caracterizată drept o „întreprindere de îndreptare cetățenească” menită a „înlătura indiferența dezolantă”, a „deștepta interesul”, a constitui „un stimulent de gândire și discuție” pentru contemporani și astfel a „contribui la stabilirea unității morale a națiunii”[18]. Respectivele dezbateri au fost considerate în literatura sociologică un gen „de sondaj legislativ și politic, urmărind investigarea diverselor opinii și atitudini teoretice și practice vehiculate privind importanța și semnificația viitorului așezământ constituțional al României”, precum și o „radiografie a orientărilor și tendințelor doctrinare și politice dintre cele mai diverse”[19]. Era vorba de o experiență imediată, de mobilizare a intelectualității românești din toate ținuturile țării întregite spre a dezbate responsabil și a expune public preocupările legate de adoptarea și actualizarea pactului fundamental în raport cu noile realități ale statului român. Concluziile în acest mod oferite opiniei publice trebuiau a stimula reflecția fiecăruia, a clarifica poziționarea principalelor formațiuni parlamentare și a facilita cunoașterea și participarea românilor la soluționarea problemelor publice. Așa fiind, am asistat în urmă cu un secol la o adevărată consultare națională realizată în condițiile timpului, care amintea într-un anumit fel de ceea ce se întâmplase, prin divanurile ad-hoc de la 1857, în privința momentului constituțional fondator 1859–1866.

Perspectivele constituționale sugerate erau clar expuse în prelegerea lui Vintilă Brătianu, a doua ca succesiune în timp, după cea a lui Nicolae Iorga (consacrată exclusiv considerațiilor istorice, de atmosferă emoțională, dar nici ea ruptă total din contextul preconizat), susținută în prima zi a Crăciunului din 1921 și intitulată sugestiv *Nevoile statului modern și Constituția României Mari*. Primul mesaj care se dorea transmis era acela că România Mare, ca și cea mică de la 1859, în afara momentului fondator 1856–1866 și a ceea ce a urmat, nu avea tradiții constituționale, ceea ce o (putea) lipsi de „experiența de continuitate”, dar și aceasta (putea) fi de folos „pentru un popor oprit atât de mult să-și ia propria ființă”, cu atât mai mult cu cât existau temeri în privința „tradițiilor lăsate (pe de o parte a teritoriului național) de unele organizații medievale, cum era cea austro-ungară, numai pe deasupra

[17] Ca demers științific, inițiativa apărea, așa cum sublinia D. Gusti în *Cuvântul de deschidere* în activitatea ISR, pe lângă cea de cercetare, editare și documentare, ca un „element nou” constând în organizarea unui sistem de prelegeri publice asupra unor probleme de actualitate care într-un moment dat se află în centrul preocupărilor contemporanilor”.

[18] D. Gusti, *Cuvânt de deschidere,* 18 decembrie 1921, în vol. „Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor”, Editura Humanitas, București, 1990, p. 23.

[19] D. Banciu, *Problematica României întregite după 1918, în dezbaterile organizate de Institutul Social Român (1921–1923),* în „Revista română de sociologie”, serie nouă, anul XXIX, nr. 3–4/2018, p. 343.

modernă sau cea bolșevică”[20]. Ca atare, ideea dedusă și promovată era aceea că se impunea păstrată opțiunea fondatoare de la 1866 în sensul de a „lua dintr-însa țelul ce l-a avut de a asigura traiul național și democratic al statului român modern”, completarea și adaptarea prevederilor la noile realități socio-naționale. O atare abordare teoretică și-a găsit expresia practică, deopotrivă, în procedura de revizuire urmată și viziunea constituțională promovată în litera și spiritul noului text constituțional. Analiza atentă ne arată că prelegerea lui V. Brătianu structura practic programul reformei constituționale prin formularea, cu argumente suficiente, a „nevoilor statului”, începând, așa cum am arătat mai sus, în plan general, cu păstrarea cadrului constituțional prestabilit la 1866 și continuând cu pivotul central al demersului: adaptarea la și actualizarea lui în termenii statului național unitar, asigurarea procesului de consolidare națională, accentuarea caracterului democratic, iar pe domenii, precizându-se prioritățile în materii precum: organizarea cultelor și consacrarea bisericii dominante „dezvoltarea culturii naționale și a învățământului modern, organizarea, separarea și echilibrul puterilor în stat (legislativă, administrativă și judiciară), înființarea unui consiliu legislativ, autonomia, unificarea și modernizarea administrativă, o nouă concepție a proprietății, devenită funcție socială și factor de dezvoltare națională” ș.a.

În același sens, nu putem a nu remarca faptul că, în pofida varietății opiniilor exprimate și a spectrului larg de poziționări presupus de personalitățile implicate ori temele abordate, problemele centrale și liniile de forță ale orizontului constituțional au fost asumate și prezentate într-o perspectivă unitară, fermă cu rezultatul așteptat a ceea ce avea să devină, la 29 martie 1923, Constituția României Mari. E suficient să invocăm pentru aceasta prezentarea „nevoilor statului român modern” de către Vintilă Brătianu, abordarea „puterii legiuitoare” („pivotul întregii noastre organizări constituționale) de Mircea Djuvara, tratarea temei „puterii și răspunderii guvernamentale” de C.G. Dissescu sau analiza „viitoarei organizări administrative a României” de Anibal Teodorescu. Așa cum le clarifica semnificațiile inițiatorul lor D. Gusti, prelegerile au reprezentat „un veritabil curs”, iar textele lor reunite au exprimat „un mic sistem de chestiuni privitoare la Constituția viitoare a României” și au constituit „un mic tratat”, primul consacrat constituționalismului românesc. El își justifică, în mod indiscutabil, asemenea caracterizări fără deosebire prin unitatea temelor abordate, diversitatea punctelor de vedere exprimate, personalități implicate în susținerea lor și valoarea ideilor formulate, oferind astfel un solid soclu teoretic ansamblului normativ intrat în vigoare la 29 martie 1923. În fine, dincolo de acestea, inițiativele premergătoare ale ISR degajă manifestarea conjugată a trei viziuni complementare asupra obiectivului constituțional: cea sociologică, a ipostazierii națiunii, valorilor și exigențelor sale identitare (promovată de D. Gusti), cea filosofico-juridică aferentă proiectului național, liberal și democratic, cu un puternic

[20] Vintilă I. Brătianu, *Nevoile statului modern și Constituția României Mari,* în vol. „Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor”, Editura Humanitas, București, 1990, p. 58.

accent identitar (construită de M. Djuvara și A. Teodorescu) și, respectiv, cea tehnică, concretă și exprimată în paginile „Monitorului Oficial" (datorată lui C.G. Dissescu). Sinteza lor spera la și propunea o „operă constituțională" complexă, inedită aflată la intersecția dintre tradiție și progres, cu o racordare, deopotrivă, la trecut, prezent și viitor, favorizând, în mod egal, creșterea internă prin racordarea europeană, introducând în ecuația constituțională elementul cultural și creativ, într-o cheie a unui model cel mai potrivit pentru România întregită. O constituție, așadar, prospectivă, îndreptată esențialmente spre viitor și puternic particularizantă, menită să îndeplinească un rol „de regulator al unei vieți naționale noi, avansate, care ne va întări interior și ne va înălța în afară între națiuni". În aceeași perspectivă subliniată de D. Gusti apărea și se releva dimensiunea deschiderii și manifestării internaționale, în cadrul Societății Națiunilor. Se configura, în consecință, o viziune asupra unei constituții complexe, atotcuprinzătoare care depășea statutul anterior al legii fundamentale de neutră „fotografie" a așezământului statal în favoarea unei structuri active, prin ea însăși stimulatoare a dinamismului societății. Ca o concluzie, în cadrul amplei dezbateri constituționale de acum un secol, ISR a ocupat locul de centru de organizare și diseminare a ideilor și practicilor politic-juridice, inițiind primele conferințe tematice, continuând cu ciclul celor 23 de prelegeri și încheind prin seria de analize a doctrinelor partidelor politice româneşti.

6. Anteproiectele de constituție. Un exercițiu cu puternice conotații de consultare politică, în mod egal concretă și de evaluare comparativă și valorificare potențială a particularităților regionale, l-a reprezentat elaborarea și publicarea a mai multor anteproiecte de constituție provenite din partea ori asumate de principalele partide, fatalmente cu o marcantă rezonanță regională în condițiile istorice date. A fost vorba, totodată, și poate înainte de toate, de primul dialog al constituționaliștilor români din centrele universitare ale țării reîntregite – București, Cernăuți, Iași și Cluj –, care, dincolo de eventuala apartenență politică, exprimau curente teoretice relevante și încercau să aducă contribuții proprii la noua sinteză constituțională românească pe cale a se naște. În afara opiniilor exprimate în presă, în conferințe publice sau în Parlament asupra principiilor ce se cuveneau cuprinse în noua lege fundamentală, o asemenea inițiativă permitea o poziționare în termeni juridici concreți chiar sub forma cea mai apropriată, formal și ideatic, de reperul-obiectiv avut în vedere. Primul document de acest gen, care a avut în acest fel rolul și de model figurativ și de raportare pentru celelalte, a fost cel al Partidului Național Liberal, întocmit de cercul de studii al formațiunii, care a fost supus dezbaterii publice încă din martie 1921[21]. Apreciat drept o „simplă modificare a vechii

[21] A se vedea: D. Ioanițescu, *Anteproiect de constituție întocmit de Cercul de studii al PNL,* București, 1921; R. Boilă, *Anteproiect de Constituție pentru statul român întregit,* Tipografia Națională, Cluj, 1921; C. Stere, *Anteproiect de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc,* Tipografia Viața românească, București, 1922; C. Berariu, *Noua Constituție a României. Reflexiuni și anteproiect,* Întreprinderea de arte grafice Bucovina, 1922.

Constituții, introducându-se câteva principii noi", textul „cu mici modificări" avea să devină legea fundamentală din 1923. A fost urmat de anteproiectul profesorului R. Boilă publicat la Cluj în vara aceluiași an, „satisfăcând un îndemn personal și exprimând pornirile sale personale", dar alcătuit sub influența Partidului Național și reprezentând neoficial punctul său de vedere. Pornind de la acest text, ulterior ardelenii au încercat să dezbată și să adopte un document oficial, dar la intervenția lui Iuliu Maniu, care considera că un atare demers putea fi interpretat ca o recunoaștere a Parlamentului Constituant, l-au abandonat. Pe vechiul schelet al constituției, autorul venea să adauge o serie de dispoziții noi, constând de cele mai multe ori din definiții inutile în acest context și câteva noi instituții juridice. Perspectiva concretă a Partidului Țărănesc în acest sens a fost exprimată în noiembrie 1921, într-un text însoțit cu o expunere de motive semnată de profesorul de drept constituțional (basarabean) Constantin Stere. În fine, în 1922 a apărut la Cernăuți anteproiectul redactat de profesorul C. Berariu, considerat a reprezenta viziunea bucovineană. Cu ascendentul de a constitui partidul dominant din Vechiul Regat cu orientare intrinsec liberală ce-și asumase proiectul statal românesc, deopotrivă național și liberal, cu obiective circumstanțiate desăvârșirea unificării naționale și modernizarea socioeconomică și democratică, PNL s-a pronunțat ferm pentru menținerea perspectivei stabilite prin actul constituțional fondator din 1866, sub regimul căruia România Mică de la 1859 devenise România Mare din 1 decembrie 1918, și revizuirea și completarea ei prin elementele impuse de noile realități socioeconomice și istorice. Așa se face că textul liberal propunea consacrarea expresă a caracterului unitar al statului și includea unele prevederi cuprinse în Declarația de unire votată la Alba Iulia (drepturi și libertăți politice și confesionale pentru minoritățile naționale). În spiritul evoluțiilor timpului, de această dată concepția neoliberală biruia și își strecura semnificațiile în preconizatul text constituțional. Conform acesteia, statul român nu se mai putea rezuma doar la atribuții de ordin politic, ci trebuia să devină un factor de orientare și de coordonare a vieții economice, sociale și culturale, de creștere pe „vertical" a țării reîntregite. Ca expresie a acestui fapt erau prefigurate principii noi, precum cel al naționalizării bogățiilor subsolului, regimului apelor, în scopul valorificării lor în interes general, și alte prevederi de acest gen.

Se preconiza introducerea de noi dispoziții constituționale precum cele vizând controlul bugetului, cel al banului public ori răspunderea materială a miniștrilor și funcționarilor în vederea limitării abuzurilor administrative. Tot în zona noutăților figura înființarea unui Consiliu Legislativ ori crearea Consiliului Superior al Armatei. Proiectul lui R. Boilă pornea, la rându-i, de la ideea că noua constituție trebuia să consemneze elementele pertinente ale hotărârilor de unire ale provinciilor alipite și mai ales a celor două aferente Declarației de la Alba Iulia de la 1 decembrie 1918, considerate ca insuficient reflectate în propunerea liberală. Se punea în acest sens un accent deosebit pe rezolvarea problemei minorităților prin recunoașterea dreptului de a folosi limba maternă în administrație și justiție, libertății religioase și

egalitatea pentru toate confesiunile etc. Se respingea naționalizarea bogăților subsolului pe motivul că statul ar fi fost un rău gospodar și se preconiza garantarea dreptului de proprietate prin precizarea că „nici o lege nu poate înființa pedeapsa confiscării averilor”. Noutățile vizau respingerea separației puterilor în favoarea unității și indivizibilității ei și consacrarea funcțiilor statului. De altfel, văzând în hotărârile de la Alba Iulia nu definitivarea unui program politic de partid, „ci (că) s-a conturat o concepție de stat”, Partidul Național remarca în acestea coloana vertebrală a noului așezământ statal românesc.

Mai desprins de contextul istoric regional și preocupat cu precădere de noul „suflu revoluționar” al epocii profund social, anteproiectul țărănesc propus de C. Stere era orientat spre zona reformelor politico-instituționale, a drepturilor și libertăților cetățenești și a principiului „supremației legii”, purtând importante rezonanțe solidarist-progresiste europene. Se propunea o constituție convenție și nu una pact cum era în vigoare, având ca obiectiv instaurarea satului de drept („supremația legii”), reprezentând anteproiectul cel mai radical prin viziune și conținut.

Circumscris poziției Bucovinei, textul propus de profesorul C. Berariu și inspirându-se din anteproiectele deja publicate, justifica modificarea și prin faptul că noua formație a statului o impunea, inclusiv din rațiuni de unificare legislativă, iar constituția de la 1866 era incompletă, neprevăzând din cauza împrejurărilor de atunci toate dispozițiile necesare pentru guvernarea unui stat independent. Se pronunța ferm, la fel ca anteproiectele liberal și cel de la Cluj, pentru un stat unitar și indivizibil, însă în privința organizării administrative împărtășea punctul de vedere din documentul lui C. Stere, care cerea descentralizarea administrativă până la crearea unui regim bazat pe autoadministrare. De altfel, se cuvine reținută ideea că practic toate pozițiile exprimate în anteproiectele prezentate de reprezentanții provinciilor alipite au propus, cu accente diferite, în domeniul administrației, descentralizarea ca principiu suprem, care se impunea compatibilizat cu principiul constituțional al statului unitar.

Comentatorii demersului anteproiectelor au remarcat faptul că, din motive diferite și perspective la fel, cel mai viu interes a fost arătat, în cercurile politice și la nivelul opiniei publice, anteproiectului liberal și, într-o oarecare măsură, celui țărănesc; tot așa s-a subliniat determinarea și hotărârea cu care PNL a căutat, chiar cu încălcarea normelor constituționale, să impună adoptarea propriului său anteproiect de constituție; în același ton s-au prezentat și lucrările Comisiei constituționale din vara anului 1922, desemnarea profesorului C.G. Dissescu ca redactor al proiectului, care „ar fi fost supravegheată tot timpul de… V. Brătianu, secondat de I.I.C. Brătianu”!

6.1. „Spiritul noii constituții”. Într-un articol cu acest titlu, publicat sub inițialele I.B. în oficiosul liberal lunar *Democrația* din chiar martie 1923[22], după ce

[22] „Democrația”, revistă lunară, anul XI, nr. 3, martie 1023, p. 52-57. Unii autori (A. Banciu, de pildă) au identificat, în mod hazardat, sub inițialele I.B. chiar pe Ionel Brătianu, lucru care nu se poate

se treceau în revistă noutățile aduse de proiectul textului constituțional promovat în numele schimbării (adaptării) impuse de noua situație istorică în care se afla statul român, se conchidea prin desprinderea a ceea ar fi constituit „caracteristica spiritul general" a viitorului pact fundamental. Precizările făcute în acest context, provenite tocmai de la inițiatorul și promotorul principal al proiectului, rămân edificatoare pentru semnificațiile întregului demers constituțional de acum un secol. Trei afirmații pot fi în acest mod reținute și se cuvin a fi interpretate spre desprinderea înțelesurilor adecvate. Prima: „Reacționarismul de care a fost acuzat legiuitorul este de fapt numai o atitudine energică menită să oprească dezagregarea socială de azi". Secunda: „Constituția nouă… a mai căutat să fie și științifică, ceea ce, în drept, înseamnă utilizarea elementelor istorice, vii care, singure, făuresc eșafodajul juridic al unui popor"; spre a ilustra „necontestata importanță… pentru noi" a acestei metode se cita Jean Cruet cu a sa *La vie du droit et l'impuissance* (1908), unul din primii promotori ai sociologiei juridice: „Marea necesitate a momentului pentru democrații este aceea de a se cunoaște bine pe sine pentru a acționa mai bine". *Tertio:* „… spre a (nu) rupe firul legislativ, constituanții au avut grija să mențină, mereu, contactul cu vechea Constituție perfecționând-o pe alocuri și clarificând-o pretutindeni ca, astfel, evitându-se abuzurile și interpretările alambicate să se asigure democrației românești o nestânjenită și completă dezvoltare". În continuarea acestei perspective, într-un studiu elaborat pentru Societatea de legislație comparată din Paris, cu titlul *Evoluția dreptului public român. De la 1869 până la 1920* (și publicat în „Dreptul" din 30 septembrie 1923), profesorul C.G. Dissescu, principalul artizan, în sens tehnic, al legii fundamentale din 29 martie 1923, considera că, în contextul dat, „Aproape întreaga Constituție a fost refăcută", ceea ce implica „prefacerea legilor locale cu un spirit de unitate legislativă" în perspectiva „celei mai tari influențe… ce a geniului latin"[23]. De altfel, concluzia multora dintre juriștii români reprezentativi ai timpului era aceea că noua alcătuire constituțională, atât prin formă cât și prin conținut, constituia o adaptare a Constituției din 1866 la noile realități ale statului român. Se păstra astfel „tradiția belgiană" care dobândea o mai bună adaptare prin forța evoluțiilor și asimilărilor suferite în cei 57 de ani care se scurseseră atunci de la „transplantul" fondator; noul așezământ „nu e o nouă Constituție, ci o substanțială modificare a celei din 1866"[24] (G. Sofronie); „o nouă formulare a vechilor texte"[25] (M. Djuvara); un compromis între diferite concesii, „cea mai înaintată, cea mai democratică Constituție ce se putea da acestei țări reîntregite"[26] (D. Drăghicescu). Aceasta nu a împiedicat ca, începând cu anii 1930, majoritatea să se schimbe în favoarea opiniei stimulate de noua conjunctură politică,

certifica în niciun fel, chiar dacă textul are un caracter concluziv, exprimă concepția brătienistă și surprinde esența actului constituțional de la 29 martie 1923.

[23] C.G. Dissescu, *Evoluția dreptului public român. Dela 1869 la 1920*, în „Dreptul", anul LI, nr. 28, p. 217-219.

[24] G. Sofronie, *Curs de drept constituțional,* Editura Cartea Românească, Cluj-Sibiu, 1941, p. 89.

[25] M. Djuvara, *Curs de drept constituțional,* București, 1925, p. 313.

[26] D.A.N.C. Senat, ședința din 13 martie 1923, p. 645.

potrivit căreia era vorba de o revizuire și neurmarea formelor procedurale prevăzute de art. 129 al constituției în vigoare atrăgea nulitatea legii fundamentale ca act convențional, salvarea valorii sale juridice fiind asigurată de sancționarea (promulgarea) sa regală și transformând-o, așa cum a fost cazul și în 1866 (atunci ca urmare a neconvocării și implicării Senatului în adoptare), într-una octroiată (concedată) de monarh.

7. Revizuire, completare ori adaptare constituțională? Consecințe procedural-juridice. Necesitatea unui nou text constituțional era văzută de toți, cu diverse justificări, dar în formule și cu consecințe diferite. Era de domeniul evidenței că vechiul cadru constituțional nu mai corespundea împrejurărilor născute după prima conflagrație mondială, că se impunea introducerea angajamentelor asumate prin tratatele de pace de la Paris, care aveau valoarea unor norme constituționale, și se impunea stabilirea principiilor unificării legislativ-instituționale a țării. Ideea unei revizuiri totale, a unei noi constituții pasiona, la fel, viața politică și pe cea intelectuală. Dacă în privința imperativului „completării constituției statului român" pentru „a răspunde noii sale situațiuni" era unanimitate, atât la nivelul clasei politice, cât și în lumea juridică, referitor la modul îndeplinirii sale (la procedura de urmat) părerile contemporanilor au fost împărțite, structurându-se în două poziții fundamentale, exprimând considerații și perspective diferite. Ele poartă, dincolo de analiza și disputa juridică, elemente de apreciere, percepere și acceptare a momentului istoric constituțional și a semnificațiilor sale.

Astfel, dincolo de poziționările pur politice, de partid, politicieni-juriști de prestigiu precum Take Ionescu și Mihail Antonescu ori profesori de drept ca Demetru Negulescu sau pronunțat în sensul existenței unei situații de revizuire a legii fundamentale și, în consecință, aplicării dispozițiilor sale pertinente, poziție care a devenit dominantă printre specialiștii domeniului. „Odată ce constituția a fost determinată, susțineau partizanii acestei teze, puterea constituantă nu mai poate apărea decât sub forma Camerelor de revizuire; legea fundamentală nu poate fi însă reformată numai în conformitate cu formele prevăzute pentru aceasta". Orice altă «înscenare» era considerată revoluție, dacă se impunea de jos, respectiv lovitură de stat, dacă provenea de sus. Dimpotrivă, din rațiuni presupuse de natură conjunctural-electorală, ținând de evitarea riscului unor noi alegeri ce puteau să nu-i mai asigure majoritatea parlamentară, PNL a considerat că ne aflăm într-un caz excepțional, de completare spre actualizare a constituției situat în afara prevederilor art. 129 și care, deci, nu presupunea antamarea unei atari proceduri. Pentru aceasta, se pornea de la premisa că nu se poate ignora faptul că provinciile de peste Carpați și de peste Prut s-au alipit României, deci „au intrat nu numai sub Coroana română, dar și sub Constituția României, căci… la noi coroana face parte din Constituție". În orice caz legea fundamentală putea fi revizuită, dar nu înlocuită și nu putea fi revizuită decât în formele și cu garanțiile prevăzute într-însa. În concret și din punct de vedere formal s-a imputat și denunțat încălcarea obligației de a se citi, în ambele adunări

legislative, de trei ori, din 15 în 15 zile, declarația de modificare a constituției și de aprobare de către amândouă camerele a proiectelor de revizuire, de dizolvare a acestora și convocare a corpului electoral pentru alegerea camerelor de revizie. Dimpotrivă, s-a purces la convocarea directă a corpului electoral pentru modificarea constituției, fără a se indica articolele ce urmau a fi revizuite, pretinzându-se că se respecta constituția prin faptul că în decretul de convocare a corpului electoral s-a indicat calitatea de adunare constituantă a viitorului Parlament. În raportul către Rege pentru semnarea decretului de convocare a electoratului, premierul Ion I.C. Brătianu justifica astfel procedura care se va urma: „Împrejurările grele prin care trece țara, noile probleme în care se găsește, precum și necesitatea reorganizării constituționale a statului impun o nouă exprimare a voinței naționale. În acest scop corpul electoral, urmând să fie convocat, el trebuie să știe prin însuși decretul de convocare că noile adunări ce va alege sunt adunări naționale cu putere constituțională".

În contextul atât de disputat, deopotrivă politic și juridic al elaborării și adoptării Constituției României Mari, profesorul de drept și politicianul Petre Missir (om de spirit, junimist și prieten al lui I.L. Caragiale!) publica în revista „Dreptul" din 24 septembrie 1922 (condusă de profesorul C.G. Dissescu) un articol intitulat simplu *Constituanta*[27], care rezuma problema și încerca să ofere dezlegarea ei (evident din perspectiva liberală!). Sub semnul invocării păcatelor silogismului, în care perfecta logică putea să echivaleze cu completa lipsă de adevăr, el pornea de la faptul că, în speța dată, opera ca premisă majoră afirmația: *Constituția, operă a Constituantei nu putea fi schimbată decât prin revizuire;* cea minoră era: *Noile ținuturi alipite au jurat credință Coroanei, deci și Constituției din care Coroana facea parte,* și rezulta concluzia: *Deci și noua Constituție nu putea ființa decât numai prin camere de revizuire.*

Pentru demersul său și în argumentarea tezei, Missir pornește de la scopul și rațiunea de a fi ale procedurii de revizuire, prevăzută de constituție; ele ar fi rezidat în precauția ca în așezământul constituțional să nu pătrundă „schimbări pripite și nepotrivite cu interesele țării" și spre a se asigura „prin noile alegeri cea mai competentă selecție a celor chemați să reprezinte țara, așa încât hotărârile lor să fie luate în deplină conformitate cu acele interese".

Constituția de la 1866 cuprindea, așadar, un mecanism propriu, de „autoreglare" într-o ecuație ce exprima cerința stabilității pe baza ordinii reale și permanentă transformare prin evoluție progresivă. Rămânea însă întrebarea: ce se întâmpla atunci când precauțiile respective deveneau inutile sau insuficiente?, fapt ce ar fi implicat admiterea „altei putințe de modificare și amendare a constituției" decât aceasta. Așadar, ar exista schimbări care se operează în corpul unui așezământ constituțional fără ca precauțiile revizuirii să fie necesare și altele pentru care ele „nu sunt destul de încăpătoare"; în primul caz, s-ar afla modificări ce se impun ordinii legale ale unui stat din sursa dreptului public extern, care are precădere asupra

[27] Petre Missir, *Constituanta,* în „Dreptul", anul L, nr. 29, p. 229–231.

legiuirilor interne; inovațiile de o atare provenienţă, chiar dacă aduc atingere unor dispoziții constituționale, nu au nevoie să se treacă prin filiera revizuirii din simplul motiv că ele se impun astfel cum au fost stabilite prin actul internațional, așa încât formele preventive ale acesteia rămâneau fără nicio aplicare. Dar chiar și pentru reformele constituționale ce se raportează la viața internă a statului poate interveni atunci când în constituirea internă a unui stat aveau loc prefaceri internaționale, în urma cărora întregi teritorii trec de la un stat la altul și vin astfel populații care făcuseră parte dintr-o suveranitate, să se constituie într-o alta. Dintr-o asemenea perspectivă de interpretare juridică, se aprecia că ținuturile ce au intrat în anul 1918 în organizarea statului român aduceau cu ele tradiții, moravuri și legiuiri deosebite, înrădăcinate prin trecutul lor și sufletul populațiilor respective, și au amplificat viața internă a țării încât nu se putea susține că ar fi însemnat o simplă evoluție internă. Era vorba de ceva ce nu putea fi comparat numai cu dezvoltarea progresivă a unei țări, ci de evenimente mărețe internaționale pe care nu le-ar fi putut nimeni prevedea și cu atât mai puțin legiuitorul constituant de la 1866. Ca atare, nu mai putea fi problema unei revizuiri parțiale a constituției, limitată la anumite dispoziții ale sale, ci „de o completare a ei totală pentru a corespunde nevoilor ființei politice înnoite a României unite”. Prin voința lor, recunoscută internațional prin tratatele de pace, noile ținuturi intrau sub suveranitatea română, deopotrivă, „cu țara de mai înainte și cădeau alături sub regimul aceloraşi legi”.

Statul român avea dreptul a le aplica legile sale, dar nu era obligat să o facă; așa se face că, pentru o bună perioadă, nu a uzat de el pentru toate relațiile de drept privat, ci a admis ca aceste raporturi să continue să rămână sub imperiul legilor sub care s-au întemeiat până la unificarea întregului drept privat. Și, continua profesorul Missir, dacă a înțeles să facă acest lucru, cu atât mai mult nu se cuvenea să le trateze ca teritorii anexate prin cucerire în privința legii fundamentale ce avea să le guverneze după întregire. De aceea, era mai potrivită deschiderea căii celei mai larg discutate în sânul unei constituante, decât a o restrânge la o simplă revizuire parțială!

În orice caz, pe fond a fost vorba de o adaptare generală a întregului edificiu constituțional fondator la noile imperative ale vieții sociale românești și de consolidare a statului ca unul național liberal, ceea ce însemna menținerea cadrului și a spiritului bazelor fondatoare și adaptarea lor la situația istorică dată.

Concluzionând, în final, împrejurările politice aveau să se dovedească mai presus de textele juridice în vigoare, de altfel, cel puțin tacit, toate partidele politice fiind de acord cu procedura urmată în cele din urmă. Și din punct de vedere strict juridic problema nu era pe deplin clară. Deși s-a susținut de către juriști cu autoritate cum că se impunea aplicarea dispozițiilor art. 128 privind revizuirea din constituția existentă, e de observat că ambiguitățile textului se pretau la interpretări, ceea ce a fost și exploatat. Prin urmare, textul respectiv nu vorbea decât de o revizuire parțială, iar în noua constituție s-a adăugat că și revizuirea totală se va face după aceeași procedură, ceea ce însemna că aceasta nu era vizată de vechile prevederi. Nu în ultimul rând, și poate lucrul cel mai important, împrejurările excepționale prin care trecea țara, urgența consacrării juridico-constituționale a noilor realități politico-

statale și a continuării și consolidării așezământului țării întregite justificau o procedură excepțională și trecerea peste orice canon învechit și formalist.

8. O adaptare prin actualizare a edificiului constituțional. În concepția profesorului C.G. Dissescu, „Aproape întreaga Constituție a fot refăcută": condiția teritoriului, dreptul minorităților, drepturile publice și politice, regimul proprietății, condiția femeii, întinderea acestor drepturi, regimurile diferite ale Bisericii, raporturile lor cu statul supus în diferitele provincii până la unire la diferitele dispoziții și condiții, centralizarea politică și descentralizarea administrativă, regimul diferitelor impozite, crearea Consiliului Legislativ, controlul judecătoresc al constituționalității legilor ș.a. ne oferă tabloul prefacerilor suferite de pactul fundamental. Că a fost vorba de o simplă actualizare și nu de o revizuire de fond rezultă și din faptul că forma din 1923 a respectat întru totul structura anterioară, având numai 10 articole în plus (138, la care se adaugă dispozițiile tranzitorii și suplimentare cuprinse în 5 articole). Din forma anterioară, inițială au fost modificate 20 articole, doar 7 având un conținut nou.

Pe tărâm politic, noul *pact fundamental* proclama, în art. 1, unitatea teritoriului românesc, subliniere „absolut necesară față de tendințele regionaliste care… se observă la anumite partide politice"; în plus, într-o epocă de „anarhie generală", unitatea „inextricabilă între toate elementele naționale" era indispensabilă. Dacă în 1866 accentul viza aspectul indivizibilității al caracterului unitar al statului exprimând rolul de a consolida unirea de la 1859, acum se consacra expres cel „național unitar", reflectând desăvârșirea procesului de unificare statală și noile condiții ale statalității și dreptului europene ori, așa cum se preciza în raportul Senatului, „spre a sublinia mai puternic unirea politică a tuturor românilor și pentru a interzice orice preocupare de federalism ori regionalism". O altă dispoziție aferentă aceleiași perspective se referea la faptul că limba oficială era numai limba română, „excluzându-se totuși, ideea unei dominațiuni de limbă cu suprimarea celorlalte". Se modifica apoi art. 7 în așa fel încât se admiteau naturalizările în masă, încetățeniții dobândind dreptul de a cumpăra imobile rurale. Spre deosebire de alte constituții contemporane, precum cea a Poloniei sau cea a Republicii Cehoslovace care, în executarea tratatului din 9 decembrie 1919, garantau drepturile „minorităților etnice" prin dispoziții și chiar paragrafe, noul text constituțional român se limita la a asimila total aceste categorii de cetățenie românilor de origine ori de câte ori el proclamă ori garantează acestora din urmă o libertate publică printr-o clauză de stil „românii, fără deosebire de origine etnică, limbă și religie". Continuarea reformei electorale asigura cerințele descentralizării, în sensul că se permitea alegerea prin vot a consiliilor județene și locale. Un progres în materia drepturilor și libertăților cetățenești îl reprezenta și faptul că acestea erau trecute enunțiativ și nu limitativ în noul text. În planul „drepturilor sociale" se recunoștea „egalitatea femeii cu bărbatul înaintea legilor", libertatea muncii lucrătorilor, iar ca o favoare în privința „clasei birocratice" „satisfacția de a vedea atribuite instanțelor ordinare sarcinile contenciosului administrativ".

Naționalizarea subsolului era o inovație în raport cu dispozițiile legii fundamentale anterioare, dar „era ceva obișnuit chiar pentru legiuirea românească anterioară, bunăoară Codul Calimach…”. Ca argument de doctrină se invoca teza promovată de Aubry și Rau conform căreia „tot ceea ce nu poate fi legitimat prin eforturi concrete… cade în mod firesc în patrimoniu public”. În afară de argumente de text și de doctrină erau invocate și rațiuni de ordin economic foarte importante așa încât, pe lângă „divizarea exploatării”, opera și „chestiunea valutară” care, în condițiile unui leu devenit slab, permitea „acapararea avuțiilor… și, în special, a petrolului de către finanța internațională”. Referitor la cazurile de expropriere pentru cauză de utilitate publică, acestea erau determinate și enumerate în constituție, unele nedeterminate de aceasta și altele urmau să fie desemnate prin legi votate cu o majoritate de două treimi. Proclamarea proprietății statului asupra bogățiilor subsolului, îndeosebi a combustibililor fosili, depășea cadrul unei simple probleme interne întrucât atingea mari interese străine și implica astfel poziționarea geostrategică a României.

Ideea astfel susținută, dezvoltată și ce se dorea a fi acreditată era aceea că noua formă a legii fundamentale reprezenta o adaptare prin actualizare a sistemului normativ constituțional a cărui structură fondatoare era întemeiată pe caracterul unitar, liberal și democratic al statului. Problemele principale au fost analizate și în privința lor personalitățile științei dreptului și-au expus punctele de vedere, urmând adesea o atare teză și exprimând întotdeauna în termenii analizei științifice interesul național. Un exemplu elocvent îl poate constitui în acest sens articolul menționat al profesorului M. Djuvara consacrat deosebirilor (teoretice) pe care știința dreptului public o face „între dreptul constituțional, acțiunea politică de guvern și dreptul administrativ, acțiunea administrației” și implicațiile sale (practice și directe) pentru „luminarea unor stări recente de la noi”, cu trimiteri directe la pretențiile unei superiorități administrative din unele ținuturi alipite și, în numele ei, revendicări de autonomie a administrațiilor locale și zonale. Distingând între dreptul și realitatea constituționale și, respectiv, dreptul și realitățile administrative, fără a ignora însă interdependențele inerente între toate acestea, juristul-filosof ținea să sublinieze că problemele „mari politice nu sunt și nu trebuie să fie atât chestiuni de tehnică, cât mai ales chestiuni mari de credințe și de viață ale unui popor”[28]. Așa se face că, în pofida unei aparențe de superioritate tehnică, administrația austro-ungară reprezenta „o adevărată monstruozitate juridică, ființa sa politică fiind întemeiată aproape exclusiv pe forță, față de populațiunile cu tendințe naționale diverse care le compuneau; istoria, în privința aceasta a dat verdictul său”. Precumpănirea elementului politic în viața publică, ca „expresie vie a idealului sufletului omenesc”,

[28] Așa, de exemplu: Mircea Djuvara, *Guvern și administrație. Reflexiuni asupra deosebirii între dreptul constituțional și al administrației,* în „Dreptul”, anul LI, nr. 3, 28 ianuarie 1923, p. 17–19; Ion C. Filitti, *Chestiunea naționalizării subsolului,* în „Dreptul”, anul LI, nr. 10, 18 martie 1923, p. 73–76; Victor Râmniceanu, *Noua Constituție a României întregite,* în „Dreptul”, anul LI, nr. 27, 23 septembrie 1923, p. 209–213 ș.a.

în timp ce aspectul administrativ „atinge aproape numai partea materială a vieții și interesele ei imediate”, făcea așa încât defecțiunile experienței administrative românești să fie acceptate critic și prin depășirea inconvenientelor și afirmarea imperfecțiunilor necesare să poată fi exprimate la nivel național. În registrul teoretic care ne interesează aici, profesorul Djuvara ținea să observe greșeala ce se face când se compară administrația românească de azi din teritoriile unite cu cea veche a statului dominant înainte de război. „Căci administrațiunea statelor vechi organizate după felul de a fi al politicii respective nu a fost nici prin personalul ei conducător, nici prin spiritul ei românesc”[29]. Tocmai distincția de principiu între organismul politic și cel al administrației permite și oferă perspectiva inevitabilă a eliminării decalajului, într-o evoluție menită să le unifice prin idealul politic.

În același cadru al dezbaterilor teoretice lămuritoare se plasa și articolul lui I.C. Filitti referitor la *Chestiunea naționalizării subsolului* cu referire la noua dispoziție constituțională, care proclama dreptul de proprietate și de exploatare al statului asupra zăcămintelor miniere. Răspunzând criticii cu caracter doctrinar, prezentată de „un distins om de drept, decanul Baroului din Capitală”, nimeni altul decât I.N. Micescu, autorul studiului sublinia tocmai perspectiva adaptabilității în cadrul legii fundamentale din 1923 a instituției juridice a dreptului de proprietate la noile condiții sociale, care dintr-unul individual și absolut își asuma în primele decenii ale veacului trecut o puternică funcție socială. „Această concepție energică a dreptului de proprietate – denunța el poziția „prințului” avocaților români – aparține acelorași timpuri în care tatăl de familie *(pater familias)* avea drept de viață și de moarte”. În realitate însă, Codul civil român, ca și toate codurile inspirate direct de Codul Napoleon, înlătură în mod expres toate consecințele acestui drept absolut. Iar concluzia, în urma unor ample dezvoltări a evoluțiilor teoretico-practice în materie era clară: „Naționalizarea subsolului, organizată pentru ca exploatarea minelor să se facă în folosul națiunii și statului român, are o importanță ce se evidențiază prin ea însăși”. Deosebit de semnificativă rămânea însă și astfel angajarea autorului în marea dezbatere constituțională de acum un veac ținând „a-mi rosti convingerea, cu speranța neascunsă ca și alții să-și mărturisească convingerile, într-o ocaziune atât de importantă și de decisivă, și să caute să se producă acea liberă și sinceră discuțiune care este atributul și datoria unei democrații ce râvnește a fi demnă de libertatea și poziționea cucerită prin legea de ordine a unei societăți cu civilizație contemporană”[30].

8.1. O concepție solidaristă particularizată la nevoile statului național unitar. Constituția din 1923 exprimă doctrina solidarismului juridic, dominantă în acea epocă în plan european, dar cu evidente particularități naționale. Ea se înscrie în evoluția majoră a constituționalismului român modern de asimilare a progresului dreptului public occidental, de adaptare și de dezvoltare a semnificațiilor sale la

[29] Mircea Djuvara, *Guvern și administrație, lucr. cit.,* p. 19.
[30] I. C. Filitti, *Chestiunea naționalizării subsolului…, lucr. cit.,* p. 75–76.

nevoile și aspirațiile așezământului politico-statal întregit. Așa cum remarca Anibal Teodorescu în conferința sa consacrată doctrinelor partidelor politice, odată adoptate la 1866 „principiile dreptului nostru public au mers în acest răstimp evoluând necontenit de la forme împrumutate la început de pe de-a întregul de aiurea, până la forme ce ne sunt proprii, și cu care uneori ne putem făli”[31]. Într-o asemenea perspectivă se înscria și tendința sa „de a se lăsa să fie înrâurit de doctrina solidaristă” ; „în ultimii ani, care au încheiat veacul trecut și mai ales în pătrarul neîncheiat încă al noului veac”, constata A. Teodorescu, legiuitorul și legislația românești au manifestat „o tendință constantă: aceea de a se preocupa de individ considerat nu în chip abstract, ca o entitate metafizică, ci de individ ca membru al societății, de omul social”. Mai mult decât atât, „Dându-și seama că progresul nu poate fi asigurat altfel, el (legiuitorul) se preocupă nu de omul filosofic, ci de omul real, membru al societății”. Exemplul cel mai elocvent era considerat, în acest context, evoluția dreptului de proprietate, de la concepția individualistă a proprietății sacre și inviolabile”, până la cea solidaristă, a funcției sociale, în deplinătatea sensurilor sale. Așa se făcea că, dacă Constituția de la 1866 abia dacă admitea trei cazuri de expropriere pentru cauză de utilitate publică, mai târziu, treptat, sub presiunea împrejurărilor de fapt „și atunci când nu era încă vorba de funcțiuni sociale”, au început să apară primele restrângeri ale acestui drept (legea împotriva trusturilor arendășești, legea pentru mărginire a dreptului de a arenda al stabilimentelor publice și stabilimentelor de utilitate publică). Peste șapte ani de la aceste prime manifestări ale tendinței de socializare, în 1914 s-a pus problema revizuirii Constituției, inclusiv a art. 19, rezolvată parțial în 1917, prin modificarea prevederilor sale în sensul, pe de o parte, că se înmulțeau cazurile de expropriere, adăugând-se altele noi, iar, pe de alta, că se admitea înscrierea unui nou caz, acela al exproprierii pentru *cauză de utilitate națională,* subliniindu-se astfel deja sensul major al solidarismului politico-juridic românesc. La capătul și ca un vârf culminant al acestui proces „Constituția… din 1923 se îndreaptă și mai mult pe această cale și face mai vădită constatarea noastră ”[32]. În noul text constituțional proprietatea nu mai era sacră și inviolabilă, ci numai garantată; cazurile de expropriere pentru utilitate publică erau stabilite prin lege; bogățiile subsolului deveneau proprietatea statului; apele ce pot produce forța motrică erau trecute în domeniul public; dreptul de expropriere se extindea și la păduri; se introducea responsabilitatea ministerială și a funcționarilor publici; votul devenea universal.

Așadar, și lucrul cel mai important, în dreptul public românesc în aproape șase decenii se ajungea la concepția unei proprietăți imobiliare expropriabile într-o mulțime de cazuri și a unei proprietăți mobiliare rechiziționabile (nu numai în timp de război, ci și de pace) „adică tocmai la concepția solidaristă a proprietății, de astă

[31] Anibal Teodorescu, *Solidarismul juridic,* în: Institutul Social Român, „Doctrinele Partidelor Politice”. 19 prelegeri publice”, Cultura Națională, București, 1923, p. 224.

[32] Anibal Teodorescu, *idem,* p. 225.

dată nu în mintea filosofilor, ci în litera limpede a legii și a Constituției". Era vorba de o evoluție majoră în planul întregului constituționalism românesc, deopotrivă cel al doctrinei, prevederilor legii fundamentale ori practicilor socio-politice. Un exemplu semnificativ de convertire doctrinară, în cadrul triumfului concepției noi, solidariste, asupra celei vechi, individualiste, l-a constituit tocmai unul din „autorii materiali ai anteproiectului de constituție", profesorul C.G. Dissescu![33]

Afirmată mai întâi ca o teorie sociologică și juridicizată ulterior, cu precădere în primele decenii ale veacului al XX-lea (prin contribuția majoră a lui L. Duguit), solidarismul juridic a însemnat în dreptul public din țările europene occidentale, precum Franța, consacrarea și dezvoltarea semnificațiilor principiului și a reglementărilor legale aferente sistemului de asistență și asigurare socială, precum și de socializare a riscurilor colective. Preluat sub dimensiunea de solidaritate colectivă, el s-a exprimat într-o ipostază specifică, cea a solidarității națiunii și progresului statului național unitar.

8.2. Noile baze ale libertății cultelor și recunoașterea constituțională a unei biserici dominante. Proiectul general de așezare juridico-instituțională modernă a statalității românești, început la 24 ianuarie 1859 și consacrat constituțional mai întâi în 1866, a inclus, ca o parte inseparabilă a sa, și o biserică dominantă, aflată cu statul într-un parteneriat de reciprocitate și înscrisă aceluiași proces de unificare și consolidare a statutului său. Dacă prima lege fundamentală, „a independenței" statale, se mărginea la a proclama „neatârnarea de orice chiriarhie străină" cu păstrarea, în privința dogmelor, a unității cu biserica ecumenică a răsăritului, statutul oficial canonic recunoscut prin Autocefalia din 25 aprilie 1885, după obținerea independenței de stat (1877–78), Constituția României Mari recunoștea Bisericii Ortodoxe Române poziția de biserică dominantă în stat, cu o organizare unitară („cu participarea tuturor elementelor ei constitutive"), factor de „susținere a statului și a națiunii", de consolidare a statului național unitar. Analiza comparativă a textelor pertinente – art. 21 din Constituția de la 1866 și, respectiv, art. 22 din cea din 1923 – denotă continuitate și evoluție, în perspectiva aceleiași tradiții (bizantine) a unui parteneriat de reciprocitate și de construire a tiparului corespunzător a raportului dintre puterea laică și cea spirituală în raport cu nevoile prioritare ale națiunii. Se păstra recunoașterea libertății absolute de conștiință, cu garantarea libertății, și de această dată și cu protecția cultelor, iar în privința limitărilor exercițiului lor se adăuga exigența respectării „legilor de organizare ale statului". Ca urmare a noilor realități apărute în domeniu prin întregirea țării, bisericile ortodoxă și cea greco-catolică sunt înscrise drept biserici românești. Totodată, Biserica ortodoxă română „fiind religia marii majorități a românilor" era recunoscută ca „biserică dominantă în statul român" (în timp ce în urmă cu 57 de ani textul constituțional se mărginea la

[33] În studiul său, A. Teodorescu arăta, nu fără o oarecare malițiozitate, că distinsul „profesor universitar care face astăzi solidarism" scria în lucrarea sa din 1915, „Ce este enciclopedia dreptului", că „Școala solidaristă are desigur multe foloase, dar are și un neajuns mare și de aceea mă pronunț contra ei".

a constata că „Religiunea ortodoxă a răsăritului este religiunea dominantă a Statului român”), iar cea greco-catolică „are întâietate față de celelalte culte”. Prin atari dispoziții, Biserica Ortodoxă Română este ridicată la rangul juridic de subiect de drept constituțional, partener al statului, care, la rându-i, dintr-un „singur stat indivizibil” (1866) devenea „un stat național unitar și indivizibil” (1923). În cadrul dezbaterilor publice premergătoare adoptării noii constituții s-au exprimat și puncte de vedere contradictorii asupra, în special, consecinței unui regim de preemțiune, de biserică națională acordat celei ortodoxe. Astfel, dacă în prelegerea sa din 11 mai 1922 profesorul de teologie de la Universitatea din Cernăuți, Romulus Cândea, se pronunța pentru recunoașterea bisericii ortodoxe a statului de biserică dominantă, „cu toate privilegiile naționale pe care le-a avut orice biserică națională în orișice stat”, cu atât mai mult cu cât „a făcut posibilă unificarea sufletească a neamului nostru, susținând și întărind ideea unirii cu mult înainte de a fi fost posibil să fie susținută de bărbații politici”[34], în conferința sa din 25 mai același an, profesorul de drept Romul Boilă de la Universitatea din Cluj respingea o atare teză. El considera că „acceptarea unei biserici dominante în statul român întregit” era „în contrazicere nu numai cu spiritul timpului, nu numai cu hotărârile Adunării Naționale de la Alba Iulia, ci cu toată viața constituțională a statului român, bazată pe egala îndreptățire a cetățenilor de orice neam, religie și limbă”[35].

În consonanță cu atari evoluții statale și biserica majoritară se organiza de la „o singură autoritate sinodală” într-o structură „unitară… în tot Regatul României”, cu o lege specială de organizare și funcționare, sub controlul statului, în contextul general în care raporturile dintre diferitele culte cu statul se stabilea prin lege. Se cristaliza în acest mod tiparul ecuației constituționale stat-biserică în România interbelică, textul fiind preluat, pe conținut, și de cel al articolului 19 al Constituției din 1938. S-au pus astfel bazele „noii organizări, autonome și democratice” a bisericii ortodoxe în continuarea și desăvârșirea tradiției constituționale de a fi fost „o biserică de stat, organizată de stat și trăind în cea mai strânsă și mai intimă legătură cu statul”. Declararea sa, în aceeași perspectivă, „potrivit tradiției și faptului că marea majoritate a locuitorilor acestei țări aparțin ei”, drept biserică dominantă în stat nu însemna că „prin aceasta Biserica Ortodoxă ar avea condițiuni particulare și prerogative speciale, pe care să le exercite în detrimentul celorlalte culte”[36]. Dimpotrivă, faptul trebuia văzut prin înțelegerea „sensului național și moral al atributului de dominanță”. Cu atari premise constituționale s-a putut trece apoi la legea de organizare a BOR din 1925 într-o singură structură administrativă și spirituală a Bisericii naționale și constituirea Patriarhiei românești.

---

[34] R. Cândea, *Organizația bisericească în constituție,* în vol. „Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor”, 1990, *lucr. cit.,* p. 494.

[35] R. Boilă. *Principiile constituției noi,* în vol. „Constituția din 1923…”, *lucr. cit.,* p. 549.

[36] Alexandru Lepădatu, ministrul cultelor, intervenție în ședința Senatului din 24 martie 1925.

9. Protagoniștii. Asemenea evoluții generale și reușita marii consolidări constituțional-politice de la momentul desăvârșirii unității naționale (1918) au fost și rodul unui (relativ) consens național asupra punctelor esențiale prioritare. Într-adevăr, s-au manifestat în acest context complex și uneori contradictoriu conlucrarea dintre adversarii politici și personalități covârșitoare la prima vedere aflate pe poziții ireconciliabile, precum Nicolae Iorga, gânditorul căruia i se datorează, și nu numai, definiția constituțională a României ca stat național unitar, și Ion I.C. Brătianu, omul de stat a cărui viziune a inclus atât reforma constituțională încheiată în 1923, cât și politica de dezvoltare „prin noi înșine", realizată pe bazele (juridice) al acesteia. Un N. Iorga care, deși a participat la dezbaterile parlamentare, susținând pozițiile inovante ale primului-ministru s-a abținut de la vot, acceptând totuși noul așezământ constituțional ca un omagiu adus momentului întregitor.

Din perspectivă juridică, strategia și fundamentarea sa teoretică, urmată de demersul constituțional centenar, o datorăm, în mare parte, filosofului dreptului Mircea Djuvara, iar lucrarea tehnică aferentă noului text juridic fondatorului științei dreptului constituțional, profesorul Constantin C. Dissescu, așa încât aceste două „vârfuri" ale științei juridice naționale și-au conjugat eforturile creatoare generând o operă pe măsură. În același timp, amândoi implicați direct în procesul de dezbatere și definitivare parlamentară a noului text constituțional, C.G. Dissescu în calitate de raportor general (care, după caracterizarea unui ministru al vremii, „uită când vrea, își aduce aminte când vrea și este distrat când vrea", numai ca soluțiile preconizate să se impună), iar M. Djuvara ca raportor al Comitetului delegațiilor (și care, referindu-se la și consemnând definitiv amendamentul ce avea să înscrie caracterizarea statului român sintagma „stat național unitar" concluziona: „În ceea ce privește ideea de stat unitar, cred că niciodată nu se va insista prea mult asupra caracterului de unitate națională a statului în care trăim, mai ales astăzi când el primește lovituri incalificabile din toate direcțiunile").

Din perspectiva dezbaterii problemelor și relevării ideilor de forță ale noului așezământ politico-instituțional al țării reîntregite, se remarcă gândul și faptele unui Dimitrie Gusti, inițiatorul, din fruntea Institutului Social Român, al ciclului de prelegeri din decembrie 1921–iunie 1922 consacrate pregătirii, stabilirii și înțelegerii noilor perspective ale legii fundamentale, adoptată la 29 martie 1923. În umbra spectacolului acțiunilor publice și confruntărilor de idei din sala și de pe scena Ateneului Român, discuția tezelor prezentate și pozițiilor exprimate cu precizie și tenacitate de Vintilă Brătianu în numele „ocultei" liberale atotbiruitoare (care continua astfel rolul lui E. Carada de la 1866!) le-au asigurat succesul și impunerea viziunii unui efort constituțional început încă din a doua jumătate a veacului al XIX-lea și ale cărui roade erau culese și exprimate formal prin izbânda marelui proiect național.

Nu în ultimul rând și tocmai în acest registru, Constituția României Mari din 29 martie 1923 a fost una care a purtat și exprimat pecetea celor două mari personalități politice fondatoare ale noului așezământ statal: Regele Ferdinand („Răspunzătorul", după afirmația lui N.D. Cocea) și primul său ministru, Ion I.C. Brătianu.

10. Baza constituțională și acțiunea generală a unificării legislative. Avântul reglementar. Unificarea dreptului românesc ca urmare naturală legitimă a desăvârșirii construcției politico-statale a națiunii (în mod egal sub laturile sale pozitivă și cultural-științifică) a reprezentat un proces complex, relativ îndelungat care a presupus largi dezbateri, puncte de vedere diferite, experiențe diverse și s-a realizat în mod treptat, pe etape. Adoptarea noii constituții, ce a României întregite și referirile textului său la problemă au constituit baza sa juridică generală. Potrivit art. 137 din legea fundamentală: „Se vor revizui toate codicele și legile existente în diferitele părți ale Statului român spre a se pune în armonie cu Constituția de față și a asigura unitatea legislativă. Până atunci rămân în vigoare. Din ziua promulgării Constituției, sunt însă desființate acele dispoziții din legi, decrete, regulamente și orice alte acte contrarii celor înscrise în prezenta Constituție". Formularea exigențelor constituționale rămânea vagă și a permis astfel declanșarea unei susținute dispute doctrinale și manifestarea unei practici reglementare fluctuante, în cele din urmă impunându-se metoda extinderii legislației din Vechiul Regat. Persistența diversității de legislații constituia un obstacol major, prin conflictele de reglementări pe care le genera în calea dezvoltării normale a vieții social-economice a statului întregit și un inconvenient insurmontabil în desăvârșirea conștiinței de drept a națiunii. „Legile pozitive sunt o concretizare a conștiinței juridice a unei națiuni, iar o națiune unitară și bine închegată nu poate avea decât o singură conștiință. Regionalismul îmbrăcând o structură juridică distinctă nu poate fi decât o etapă care uneori duce la realizarea unității, iar altădată la sfărâmarea ei. Cum pentru noi această etapă nu putea duce decât la desăvârșirea unității, procesul trebuie grăbit în interesul superior al unei cât mai grabnice consolidări a țării"[37].

10.1. Unificarea dreptului public. Un punct de vedere ce avea să se dovedească pertinent, confirmat și de evoluțiile ulterioare, a fost exprimat în această privință încă în prelegerea din 23 aprilie 1922 din ciclul pregătitor organizat de ISR, susținută de profesorul Anibal Teodorescu. Distinsul specialist în drept public făcea mai întâi o exactă radiografie a situației existente, constatând că între cele 4 sisteme administrative atunci în prezență – structura din Vechiul Regat de concepție „pur latină", cea din Basarabia dominată de „spiritul țarist", organizarea „arhaică de provincie a unui imperiu alcătuit dintr-o sumă de naționalități" din Bucovina și așezământul de peste Carpați hărăzit de „foștii vremelnici stăpânitori ai pământului românesc" – nu exista nici o înrudire, „în afară de oarecare puncte comune tuturor legiuirilor de organizare administrativă". În plus, erau „sisteme juridice care, deși fuseseră aplicate în mare parte unei populații de aceeași rasă, izvorâseră însă din concepția de organizare a guvernanților unor state cu totul deosebite unele de altele. Într-adevăr, alte idei fundamentale, alte scopuri, și administrative și politice, împletiseră guvernele din București, și alte guverne din Petersburg, Viena sau

[37] Valeriu Pop, Prefață la *Codul penal Regele Carol II, adnotat,* vol. I, *Partea generală,* Editura Librăria Socec, București, 1937, p. VIII.

Budapesta". După analiza mai multor și diverse considerente, universitarul bucureștean ajungea la concluzia că viitoarea lege de organizare administrativă a țării întregite urma să țină seama de două elemente definitorii: unul abstract, care sta „în principiile generale superioare, preconizat de știința dreptului administrativ" și un altul concret, constând în „nevoile firești ale poporului nostru pentru care vom legifera. Și aici ne va veni în ajutor tradiția, adică propriul nostru trecut"[38]. Rămânea de văzut calea efectivă, concretă de ales, și ea s-a dovedit a fi fost sinuoasă, dar una care a reușit, în cele din urmă, să conducă la soluția cea dreaptă. O dezlegare prealabilă a unei probleme centrale a constituției, a noii organizări administrative o oferea de altfel și V. Brătianu în prelegerea sa din 25 decembrie 1925, în cadrul aceluiași demers gustian, când arăta că nu trebuie să fie confundată „descentralizarea" cu „autonomia", aceasta din urmă fiind „o rămășiță a luptelor dintre stat și organele locale", și în circumstanțele istorice date lupta dusă în provinciile dezrobite contra regimurilor de asuprire de până ieri a lăsat în această privință amintirea luptei contra statului, care era vrăjmașul de ieri"[39].

Experiența adoptării și actualizării așezământului constituțional s-a dovedit, în cele din urmă și astfel, volatilă și în privința unificării legislației administrative, a autorităților competente și practicilor aferente în acest domeniu. Astfel, prima lege de unificare administrativă din 13 iunie 1925 (intrată în vigoare la 1 ianuarie 1926) a preluat și consacrat principiile admise în dreptul public din Vechiul Regat, adaptate noilor realități sociale concrete din țara reîntregită. Sub influența conjuncturilor politice și disputelor de poziționare, legea pentru organizarea administrației locale din 29 iulie 1929, „produs hibrid al feluritelor concepțiuni care au domnit în diversele provincii, concepțiuni care nu s-au contopit într-o doctrină unică", a încercat o formulă de hibridizare a tradițiilor administrative anterioare, însă a sfârșit printr-un evident eșec. A rezultat un regim administrativ eterogen, complicat, inaplicabil în litera lui, iar interpretabil în spiritul promovat genera experiențe diferite și deschidea calea instabilității și imprevizibilității normei administrative. Actul normativ a suferit 14 modificări succesive în 5 ani de aplicare, așa încât s-a ajuns la o reglementare finală ce nu mai avea decât o vagă înrudire cu legea votată în 1929. De altfel, prin amendamentele aduse s-a creat un regim administrativ, cu un pronunțat caracter empiric, în urma unui proces de adaptare, în continuă mișcare în cadrul căruia precedentul și jurisprudența administrative au avut un rol important. Drept urmare a învățămintelor trase din acest experiment prin legea administrativă din 27 martie 1936 și regulamentul său de aplicare din 18 februarie 1937 s-a revenit în general la tradițiile din Vechiul Regat; totuși, „unele idei și tendințe caracteristice ale administrației transilvane" au fost menținute. Explicația adusă fenomenului de

[38] Anibal Teodorescu, *Viitoarea organizare administrativă a României,* în vol. „Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor", *op. cit.,* p. 407–408.

[39] Vintilă Brătianu, *Nevoile statului modern și Constituția României Mari,* în vol. „Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor", *op. cit.,* p. 67.

doctrinarii timpului pornea de la constatarea că dreptul administrativ din Vechiul Regat era fructul raționalismului juridic de origine franceză, care cerea o cât mai strictă aplicare a principiului separației puterilor și manifesta o viguroasă tendință centralizatoare[40].

Așadar, spiritul dreptului public francez era ostil corpurilor intermediare, colectivităților regionale, întrucât evocă particularismul provincial și local, împotriva căruia Revoluția de la 1789 și constituționalismul ce i-a urmat s-au pronunțat în mod consecvent. Respectiva viziune transplantată și în edificiul statului român modern (unitar), viața juridică a corpurilor și administrațiilor intermediare nu putea avea alt izvor decât puterile delegate de la stat; în consecință, tutela și controlul sunt instrumentele dominante ale acestei structuri. Circumscrisă unei atari tradiții, născută din împrumut dar rapid și puternic înrădăcinată și la noi, era dominată de ideea extinderii structurii din vechea țară și în teritoriile alipite, cu păstrarea unor anumite particularisme regionale. Încercările de a părăsi respectiva concepție și practică devenită națională s-au dovedit neinspirate, fără aderență la realitățile administrative românești și au impus astfel reveniri la soluții și practici anterioare.

10.2. Unificarea dreptului privat. După intrarea în vigoare a noii Constituții, și în baza sa, au fost adoptate numeroase legi de unificare, în diferite domenii precum: legea pentru statutul funcționarilor publici (19 iunie 1923), legea asupra proprietății literare și artistice (28 iunie 1923), legea asupra persoanelor juridice (6 februarie 1924), legea pentru dobândirea naționalității române (24 februarie 1924), legea pentru unificarea majorității civile (11 aprilie 1924), legea apelor (27 iunie 1924), legea minelor (4 iulie 1924, 28 martie 1929 și 24 martie 1933), legea energiei (4 iulie 1924 și 7 iulie 1930), legea accelerării judecăților (19 mai 1925 și 10 iulie 1929), legea contenciosului administrativ (23 decembrie 1925), legea electorală (27 martie 1926), legea asupra contractelor de muncă (28 martie 1929), urmată de legea pentru asigurarea plății lucrului efectuat (10 aprilie 1931) și legea pentru înființarea și organizarea jurisdicției muncii (15 februarie 1933), legea asupra burselor (29 iulie 1929), legea pentru unificarea unor dispoziții referitoare la executarea silită (10 iulie 1930), legea pentru organizarea corpului de avocați (22 decembrie 1931), legea asupra cambiei și biletului la ordin și legea asupra cecului (ambele din 1 mai 1934), legea pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare (27 aprilie 1938), legea pentru dreptul de moștenire al soțului supraviețuitor (10 iunie 1944).

Legea fundamentală din 1923 acorda o atenție deosebită revizuirii prin unificare a marilor coduri: penal, de procedură penală, civil și de procedură civilă și comercial. La 1 ianuarie 1937 intrau în vigoare Codul penal și Codul de procedură penală, realizându-se unificarea legislației penale și abrogându-se, prin art. 597 Codul penal și art. 664 Codul de procedură penală, codurile și legile în materie existente pe teritoriul țării și care sunt expres enumerate. La 20 mai 1937 a intrat în vigoare și Codul justiției militare unificat.

---

[40] I. Peter, *Contribuția provinciilor la formarea dreptului public românesc,* în Enciclopedia României, volumul I, *Statul* p. 201.

Depășirea primei etape, cea a urgențelor legislative rezolvate în principal pe calea extinderii reglementărilor pertinente din Vechiul Regat, a fost urmată de o perioadă de stagnare, în absența unei orientări generale clare de desăvârșire și a unei voințe politice suficiente și de înfăptuire pe fond a acestei opere juridice fundamentale. Dificultățile realizării unei opere atât de vaste și de complexe și sistemul defectuos de lucru adoptat au condus la întârzieri care amenințau cu prelungirea inadmisibilă a provizoratului.

Semnalul de alarmă asupra pericolului reprezentat de o asemenea situație și posibilele perspective de depășire a impasului a fost tras și prefigurate, printre alții, de acad. Andrei Rădulescu, într-o remarcabilă comunicare făcută în cadrul Adunării generale a Academiei Române la 2 iunie 1927, cu modesta pretenție de a expune „câteva considerații generale" asupra problemei. După o prezentare a modului în care a fost realizată unificarea legislativă post-1859, a rezultatelor sale și a învățămintelor care puteau fi trase din această experiență, savantul jurist releva necesitatea istorico-politică, socială și juridică a acestui demers și importanța sa pentru „întărirea unității sufletești și consolidarea statului unificat"[41]. Se arăta astfel, cu titlu preliminar și justificativ în privința unei opțiuni posibile, că legiuirile în vigoare în provinciile alipite nu puteau fi extinse pe tot teritoriul statului român pentru că erau de esență străină, impuse românilor, unele înapoiate și în cea mai mare parte nu erau mai bune decât cele din Vechiul Regat. Apoi, nu se puteau face legi noi pentru toate materiile, părăsind în acest mod, ceea ce exista, după cum nici nu se puteau introduce în întregime legiuiri străine, ceea ce ar fi constituit și o gravă atingere a culturii și dreptului românesc, care avea trecutul lui, o evoluție proprie și care era susceptibil de adaptare păstrându-și caracterul definitoriu. În plus, legiuirile românești aveau un puternic caracter latin, erau făcute și respectate de români liberi, după un model juridico-cultural neoromanic și naționalizate printr-o îndelungată aplicare.

Cu asemenea argumente și ținând seama de imperativele momentului istoric, se considera că pentru unificare se impunea a fi avute în vedere legile din Vechiul Regat, într-un timp scurt, cu înlocuirea acelor părți apreciate ca necorespunzătoare noilor concepții asupra dreptului și extinderea lor în toată țara. În noile teritorii aveau să mai rămână în vigoare unele reglementări care urmau să fie introduse și în vechea țară, precum instituția cărților funciare, dar în mod treptat și la timpul potrivit. Și aceasta cu atât mai mult cu cât cercetarea cu nepărtinire și atentă a dreptului din provincii arăta că nu erau deosebiri ireductibile, așa că nu s-ar fi zdruncinat „temeliile societății, așa cum se pretinde, prin introducerea legilor românești". Argumentele oficiale cele mai răspândite porneau de la constatarea că, în orice caz, codurile Vechiului Regat erau haină de împrumut, dar liber consimțită; în plus, fuseseră împrumutate de la „națiuni latine" cu o mentalitate identică sau cel puțin foarte apropiată de cea a noastră. Totodată, și un lucru foarte important, respectivele legiuiri se încadraseră în viața României Mici prin larga contribuție a jurisprudenței

[41] A. Rădulescu, *Unificarea legislativă,* Editura Cultura Națională, București. 1927.

și științelor românești. Nu mai puțin însă, precum și în cazul constituției, după mai bine de o jumătate de secol de la adoptare și de la intrarea în vigoare, unele prevederi deveniseră învechite și necesitau adaptări la noile condiții de viață națională. Dimpotrivă, legiuirile din provinciile alipite luaseră ființă și se înrădăcinaseră fără o contribuție activă din partea românilor, fiind „ocrotite de stăpâniri străine". Nu se putea ignora, în același timp, că unele din instituțiile acestora erau moderne și corespunzătoare spiritului și cerințelor vremii, iar altele (de exemplu, cărțile funciare) prin practicarea și calitățile lor reușiseră să se popularizeze și să intre și în conștiința juridică a românilor din provinciile respective.

Problema unor noi opțiuni fundamentale s-a ridicat în contextul marelui proiect al recodificării dreptului penal și a dreptului privat. Era considerată calea cea mai potrivită de realizare a unității juridice depline și de ridicare a dreptului pozitiv la un nivel înalt de elaborare, în consonanță cu cele mai moderne reglementări de drept comparat. Ambiția de a crea „coduri moderne și perfecte", pornind de la ultimele cuceriri ale doctrinei și legislației și ignorând, pe cât posibil, poate și din dorința de tratare egală a diferitelor legislații în vigoare, a ceea ce exista, a experienței naționale de până atunci, s-a exprimat în elaborarea și adoptarea Codului penal și a Codului de procedură penală, intrate în vigoare la 1 ianuarie 1937, considerate de ministrul justiției al timpului, profesorul Mircea Djuvara, „o încercare de sinteză a principiilor consacrate de știința penală modernă și a progreselor legislative și jurisprudențiale". Criticate de a fi fost rupte de tradiția și realitățile românești, acestea, și în special procedura (care avusese ca model legea ungară în materie), au fost supuse unor modificări rapide, mai ales în sensul revenirii la reglementări anterioare. Așa se face că, în scurt timp s-a revenit în multe privințe la soluții anterioare, validate de jurisprudență. În plan mai larg, în cadrul respectivelor dezbateri, se arăta că „această experiență nefericită… ne-a adus totuși folosul să deschidem ochii asupra primejdiei de a părăsi tradiția latină"[42], declanșând astfel problema „pericolului înstrăinării codurilor", cu consecința că în elaborarea codurilor dreptului privat s-au abandonat anteproiectele deja întocmite și s-a trecut la redactarea altora noi. Respingându-se teza marilor salturi și cea a ruperii legăturii cu trecutul, se opta acum pentru „un moderat pas înainte". Aceasta însemna să se pornească de la codurile Vechiului Regat, „stâlpi de căpetenie ai dreptului românesc în jurul cărora s-a clădit timp de 75 de ani admirabila construcție a doctrinei și jurisprudenței băștinașe", să se țină seama de noile coduri și proiecte moderne, să se introducă modificările cu atenție, în spiritul nostru tradițional, coordonând în același timp dispozițiile preluate din legile provinciale (îndeosebi cartea funciară) și îmbinând dezideratele doctrinei cu exigențele practice. În acest spirit și dintr-o atare perspectivă au fost definitivate textele, adoptate și promulgate, ale Codului comercial (1938), Codului civil și Codului de procedură civilă (1939), a căror punere în aplicare, inițial prevăzută pentru 1 martie 1940, a fost amânată în mai multe rânduri până a trece, în cele din urmă, din cauza împrejurărilor politice, direct în… istoria dreptului! Pe lângă faptul de a fi considerată de înfăptuitorii

[42] *Unificarea dreptului privat român*, Editorial, „Pandectele Române", partea a IV-a, 1940, p. 1.

săi „cârmuită de o concepție a cărei superioritate nu putea fi tăgăduită”, unificarea dreptului privat se realiza prin coduri a căror intangibilitate nu era susținută și nici proclamată. Dimpotrivă, acestea erau privite ca „lucrări deschise”. Cu prilejul promulgării lor ministrul justiției, V. Iamandi, făcea următoarele precizări: „Nu avem pretenția absurdă că această lucrare este perfectă, pentru că nimic din ceea ce se realizează în domeniul legislativ ca și în celelalte domenii de activitate, nu poate să poarte pecetea desăvârșirii. Aplicarea lor în timp, față de realitățile noastre juridice și față de nenumăratele probleme ce se vor pune pentru a le soluționa, ea singură va arăta care sunt părțile lui definitive și care sunt acelea care necesită unele modificări”.

Din cele 5 coduri elaborate și promulgate în anii 1930 numai 2, cele „penale”, au intrat în vigoare și care, cu o serie de modificări, completări și adaptări, aveau să dăinuie până în 1969. În materia dreptului privat, Codul civil și Codul de procedură civilă de la 1864 și, respectiv, Codul comercial din 1887 au cunoscut de-a lungul timpului numeroase și succesive modificări, rămânând în vigoare până în octombrie 2011. Din toate aceste evoluții ale istoriei lecția care se poate trage nu este una dintre cele mai măgulitoare pentru efortul teoretic de perfecțiune în elaborare, ci, dimpotrivă, ne arată că, cel mai adesea, conjunctura politică și întâmplarea concretă rămân biruitoare. În orice caz însă, recodificarea din anii 1930 nu a rămas fără nicio rezonanță peste timp, inclusiv în plan legislativ. Partea privind societățile comerciale din Codul comercial Carol al II-lea a fost preluată și formează substanța Legii nr. 31/1990 privind societățile comerciale, iar multe din instituțiile și reglementările din Codul civil 1939 se regăsesc în articolele și paragrafele celui în vigoare. Din păcate însă ceea ce era de ignorat, de învățat și de reținut din această experiență nu au fost avute în vedere și în cea de-a treia recodificare din 2009.

10.2.1. Dilemele doctrinare. Considerată la nivelul întregii societăți românești „o problemă fundamentală pentru viața statului nostru”, unificarea legislativă s-a înscris, mai ales după adoptarea noii constituții, printre preocupările majore ale Parlamentului, ale Guvernului, ale Ministerului Justiție și ale altor instituții publice cu competențe în domeniul juridic. Exista un acord unanim că este absolut necesar ca „în hotarele istorice ale nației noastre, justiția să-și pronunțe hotărârile ei în baza aceleiași legi naționale”. Din punct de vedere tehnic, erau posibile două metode principale, pe baza cărora se putea ajunge la unificare, fiecare cu avantajele și inconvenientele sale. Prima consta, așa cum se prevăzuse și în Constituția din 29 martie 1923, în revizuirea tuturor codurilor și legilor existente în diferite regiuni ale țării, elaborându-se și adoptându-se noi coduri și reglementări legale, care să fie în acord „cu transformările vremii și să înlăture astfel rugina după cadrul strâmt al codurilor învechite”. A doua presupunea, într-o primă etapă, extinderea, introducerea de plin drept, în noile teritorii inserate în suveranitatea statului român, legile naționale ale Vechiului Regat, urmând ca opera de revizuire să se facă în timp rezonabil, nu sub presiunea urgenței unificării legislative. A fost și prima problemă care s-a ridicat în timp, în materie, așa, de exemplu, înscriindu-se pe ordinea de zi problema unificării legislației la 24 aprilie 1920, Secția juridică a Asociației pentru Știință și Reformă Socială abordând, pentru început, „chestiunea de principiu sau

procedare, dacă ar trebui introduse deodată legile din Vechiul Regat în provinciile alipite sau din contra, ar trebui procedat pe cale de contopire”[43].

Cum se poate ușor observa, din perspectiva tehnicii legislative prima era mai bună și mai eficientă teoretic și ideal și a fost adoptată inițial în state reîntregite după Primul Război Mondial, precum Regatul sârbilor, croaților și slovenilor, Polonia și Cehoslovacia în care nu preexistase o legislație națională. Dar din punctul de vedere al situației din România, unde exista deja o legislație, o jurisprudență și practici jurisdicționale înrădăcinate de peste o sută de ani, al nevoilor concrete și imediate, cel al intereselor naționale o atare opțiune s-a dovedit ineficientă, întrucât revizuirea codurilor, care părea la început foarte ușoară și mai potrivită, a întârziat prea mult. În această situație s-a trecut la punerea în aplicare a metodei extinderii[44].

Referindu-se la această problemă, Constituția din 29 martie 1923 stipula, în art. 137, că „Se vor revizui toate codicele și legile existente în diferitele părți ale Statului român, spre a se pune în armonie cu Constituția de față și a asigura unitatea legislativă. Până atunci ele rămân în vigoare”. Semnificațiile art. 137 din Constituție din perspectiva operei de unificare legislativă au fost astfel subliniate prin Avizul nr. 16 din 21 decembrie 1927 al Consiliului Legislativ: principiul unității legislative este înscris în art. 1 din Constituție și derivă din unitatea teritorială; art. 137 al legii fundamentale stabilea obligația legiuitorului ordinar de a revizui codurile și legile existente pentru a se asigura unitatea legislativă, el indica țelul către care revizuirea trebuia să tindă, adică către unitatea legislativă; deși s-ar putea susține că diferitele legi provinciale nu pot fi înlocuite decât prin legi aplicabile întregului teritoriu, totuși legiferarea cu câmp de aplicare teritorială limitat a fost uzitată posterior noii Constituții, fapt acceptat și de jurisprudența pertinentă.

În fine, „Interpretând însă, prevederea constituțională referitoare la legile existente la data Constituției, cu reproducerea uneia din clauzele actelor unirii noilor teritorii și ca o consfințire a principiului de drept internațional public, potrivit căruia legile Statului căruia teritoriul a fost alipit nu se întind *ipso facto* asupra noului teritoriu, o suspendare a dispozițiunilor unei legi în vigoare, numai într’o parte a teritoriului ar fi inadmisibilă, fiindcă prin aceasta s’ar lipsi acea parte a țării de un regim legal, situațiune ce legiuitorul a înțeles să interzică; aceasta însă, nu împiedică pe legiuitor ca până la înfăptuirea complectei unificări să modifice legile

---

[43] I. Ionescu-Dolj, *Problema unificării legislațiunii în discuția Secțiunii Juridice a Asociațiunii pentru știință și reformă socială,* în „Curierul Judiciar” nr. 30–31, 2 mai 1920, p. 250.

[44] Astfel, Franța, prin legea din 1 iunie 1924, introduce în Alsacia și Lorena dreptul național francez (legile civile și comerciale, căci Codul penal și procedura fuseseră introduse încă din 1919), păstrând în vigoare din legislația locală, cu titlu de încercare, pentru 10 ani numai de la promulgarea acestei legi, acele dispoziții din legile germane care erau considerate superioare codurilor franceze și care ar urma să fie introduse în aceste coduri, cu ocazia revizuirii lor.

Italia, la 4 noiembrie 1928, prin Decretul Regal nr. 2325, socotind că după zece ani de la bătălia de la Vittorio Veneto nu mai poate întârzia unificarea legislativă, procedează la fel ca și Franța, extinzând legile civile și comerciale în noile ținuturi – codul penal și procedura fuseseră extinse încă din 1919.

naționalizate cu condițiune însă de a nu creia pentru teritoriul unde legea modificată este aplicabilă, o situațiune de excepție."

Ca o concluzie în privința cazului concret al legii din 1928 de unificare legislativă a Basarabiei prin metoda extinderii se arăta: „Întinderea în Basarabia a dispozițiunilor codului civil, procedurii civile, legii judecătoriilor și legii pentru autentificarea actelor din vechiul regat, nu lipsește această parte a țării de un regim legal și nici nu instituie o situațiune de excepție întrucât aceleași norme guvernează o altă parte a teritoriului vechiului regat". Prin urmare, menținerea dreptului local era consacrată constituțional, așa cum se făcuse, de altfel, și prin decretele-legi care au consacrat juridic unirea și care aveau aceeași valoare constituțională. În privința constituționalității, în aceste condiții, a metodei extinderii legislației din Vechiul Regat în noile provincii ale țării reîntregite, voci autorizate, precum cele ale lui A. Rădulescu și C. Hamangiu, considerau că aceasta era în perfectă concordanță cu textul mai sus arătat al legii fundamentale. Principalul argument al acestei teze se baza pe examinarea exegetică a acestuia din urmă, din care rezulta că „revizuirea codurilor și a legilor existente" era impusă „pentru două considerații: 1. a se pune în armonie cu constituția și 2. a se asigura unitatea legislativă", ambele îndeplinite de o asemenea cale. De altfel, o atare situație și o rezolvare asemănătoare avuseseră și în privința primei unificări juridice a țării de la 1859[45].

O atare opțiune avea ca obiecție principală susținerea, evident nefondată, că legislația română era inferioară legislației din teritoriile alipite și că astfel nu era potrivit a fi extinsă de plin drept în acele părți. Desigur, în unele privințe, prevederi și instituții din legislațiile provinciilor alipite, precum cărțile funciare, puteau prezenta unele avantaje, dar în plan general reglementările din vechea țară aveau marele atu că, deși și ele de sorginte vest-europeană, prin aplicare creatoare timp de multe decenii se adaptaseră realităților românești și spiritului poporului român. Așa cum remarca un specialist al vremii, nu se putea ignora nici faptul că „Tradiția și mândria personală, aducând după sine *ideea regionalistă,* se opun de asemenea la modificare, în sensul unificării legislației. Fiecare grupare română, constituită în hotare etnice, poate avea o personalitate de sine stătătoare, care nu vrea să abzică în fața personalității statului cu care se întregește. Acesta e cazul nostru, al Franței și al

[45] În adevăr, Convenția de la Paris din 7 august 1858 care, prin articolul întâi, declară constituite Moldova și Valahia sub denumirea de Principatele Unite Moldova și Valahia, spune în art. 35: „odată instituită, Comisiunea centrală va trebui să se ocupe special a codifica legile în ființă, punându-le în armonie cu actul constitutiv al noii organizații.

Ea va revizui regulamentele organice, precum și codicile civile, criminale, de comerț și procedură, astfel încât afară de legile de interes curat local, să nu mai fie în viitor decât unul și același corp de legislațiune care va fi executoriu în ambele Principate, după ce va fi votat de către respectivele adunări, sancționat și promulgat de fiecare Hospodar". Iar în art. 47, se adăuga: „până când se va proceda la revizuirea prin art. 35, legislația acum în vigoare în Principate este menținută în dispozițiile care nu sunt contrarii stipulațiunilor prezentei Convențiuni".

Exact deci situația pe care o consacră art. 137; se știe însă cum a procedat Cuza, în câteva luni a decretat noi coduri care nu erau nicidecum o revizuire a legilor existente. Unitatea statului care era amenințată cu destrămarea a fost astfel salvată prin acest procedeu al lui Cuza.

Italiei. Provinciile care au întregit patria – și nu atât provinciile, adică populația, cât mai ales elementele conducătoare – socotesc că ar fi o abzicere de la întreaga lor tradiție, dacă ar primi așa, pe de-a-ntregul, legiuirile Vechiului Regat. Dânsele ar voi o unificare, dar această unificare să se facă, luându-se de bază legiuirile locale din aceste provincii. Fără a discuta această chestiune aici, ținem de pe acum să spunem că legiuirile locale, în afară că sunt foarte vechi și foarte defectuoase, nu sunt expresia vieții poporului român, ci sunt o creațiune străină de sufletul acestui popor, menite – din punct de vedere economic ca și politic – să-l subjuge fostelor popoare dominante… Într-un singur domeniu, în materia aceasta, poporul român din aceste provincii a creat, în domeniul obiceiului. Dar tocmai aici există cea mai perfectă asemănare, ca fond, între populația română din diferite ținuturi”[46].

11. Structurarea culturii juridice românești. Așa cum s-a remarcat, în timpurile moderne „cultura drepturilor” a dobândit sens și a început să se cristalizeze în cadrul „trezirii naționalităților”[47]. Națiunea, ca realitate istorică și categorie analitică, devenea schema în jurul căreia se năștea reflecția asupra dreptului modernizat. Problema ce se punea pentru jurisconsulți nu era numai cea a formelor exercitării suveranității, ci rezida mai ales în necesitatea înscrierii dreptului pozitiv în continuitatea trecutului său național. Așa se explică și particularitățile și întârzierile în structurarea și afirmarea culturii juridice românești care țin în mod esențial de procesul de înfăptuire a unității politico-statale, desăvârșit abia la 1 decembrie 1918.

Înainte de a trece la tratarea unor aspecte propriu-zise ale subiectului, se cuvine evocat faptul că, în cadrul prelegerilor gustiene, s-a invocat pentru prima și singura dată, cel puțin la noi, în pregătirea unei constituții problema culturală, mergându-se până la a se propune introducerea în noul text a unor dispoziții privind cultura, a „drepturilor și datoriilor națiunii față de cultură”. Și aceasta având în vedere rolul ei de „condiție sine qua non a existenței națiunii” și, în consecință, nevoia de a i se conferi întâietate, a o feri „de capriciul și fluctuațiile de multe ori interesate ale legislației ordinare”. Dintr-o atare perspectivă, în prelegerea sa concluzivă D. Gusti făcea sublinieri importante cu rezonanțe juridico-culturale, în sensul că numai prin cultură „drepturile politice se vor valorifica” ori se vor forma „punți spirituale”, „de trecere de la cetățean la stat, și de la stat la cetățean”, noua constituție însăși trebuind a fi „o operă de cultură populară”, un „catehism politic național, iar studierea și adâncirea ei, un stimulent de educație politică a națiunii”[48].

Sub semnul modernizator și unificator al aceluiași constituționalism ca mișcare occidentală de idei și practici socio-politice s-au înfiripat și primele expresii ale unei culturi juridice românești care, în urma desăvârșirii unificării naționale aveau să se

---

[46] G. Alexianu, *Curs de drept constituțional,* 1928, vol. I, p. 28.

[47] Fr. Audren, J.-L. Halpérin, *La culture juridique française. Entre mythes et réalités. XIXe–XXe siècle,* CNRS Editions, Paris, 2022, p. 153.

[48] D. Gusti, *Individ, societate și stat în constituția viitoare,* în vol. „Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor”, lucr. cit., *p. 607.*

structureze, și sub impuls constituțional, într-un sistem coerent de abstractizări și reprezentări cultural-civilizaționale[49].

Problema existenței și, respectiv, a afirmării unei culturi juridice românești, ridicată pentru prima dată și dezbătută mai ales prin contribuțiile lui Andrei Rădulescu din perioada interbelică rămâne, și la 100 de ani de la desăvârșirea procesului de constituire a statului național unitar român una deschisă și prin aceasta de maximă actualitate și importanță prioritară[50]. Într-adevăr, în condițiile integrării europene și afirmării mondializării neoliberale ale recunoașterii dreptului la diversitate culturală ca o reacție la punerea în discuție a identității juridico-constituționale, o atare problematică devine majoră pentru viața juridică a oricărui stat și mai ales unul precum România, a cărui manifestare se circumscrie istoriei ultimului secol.

Așa cum remarca în 1942 A. Rădulescu, „Cultura națională după cum se recunoaște unanim, este elementul care justifică indiscutabil existența națiunilor, le păstrează ființa în mijlocul celor mai mari cataclisme și le asigură viitorul. Cultura juridică este una din formele culturii naționale, prin care se pot pune în adevărată lumină calitățile superioare ale unui neam pentru realizarea ordinei, armoniei sociale și căutarea dreptății”.

Și totuși, în pofida unor asemenea adevăruri, în timp ce marele savant jurist afirma fără echivoc că „am avut și avem o cultură juridică ... ea este o realitate; cu imperfecțiunile, cu anumite lipsuri dar avem o cultură și nu trebuie să i se mai conteste existența și valoarea ... nu este destul de cunoscută și apreciată în chip just”; după cum el însuși constata, „Sunt încă destui care cred că nu avem o astfel de cultură, sau avem una de imitație, sau foarte slabă, și ca intensitate și ca valoare”. Constatându-i și afirmându-i existența, A. Rădulescu efectua și primele evaluări și aprecieri asupra consistenței sale, încercând, totodată, să identifice cauzele și căile de îndreptare ale respectivei situații a culturii juridice naționale. La aproape 100 de ani (1922) de când se punea problema existenței, drumului parcurs, formelor de manifestare și rolului cuvenit în consolidarea unității naționale a culturii juridice, pornind tocmai de la considerentele promotorului problemei în istoria noastră, credem că se cuvine relansarea dezbaterii, în cunoștință de cauză, în primul rând în plan academic și cu atât mai mult în cunoștința elitei juridice de azi.

11.1. Itinerarul modern. Dacă înainte de epoca Regulamentului Organic găsim aproape numai pravile și norme legislative, în prima jumătate a veacului al XIX-lea încep să apară lucrările de sinteză și de critică judiciară. Se simțea nevoia a se explica ordinele legii, a se discuta instituțiile vechi și mai cu seamă cele noi, care orânduiau

---

[49] A se vedea: M. Duțu, *Un secol de stat unitar și drept național (1918–2018). Perspective istorice cultural-științifice,* Editura „Universul Juridic”, București, 2018, p. 313 și urm.; M. Duțu, *Știința dreptului și cultura juridică în România,* Editura Academiei Române, București, 2018, p. 152 și urm.

[50] A se vedea: Andrei Rădulescu, *Cultura juridică românească în ultimul secol,* discurs de recepțiune în Academia Română, rostit la 3 iunie 1922 cu răspunsul lui Iacob Negruzzi, în: Academia Română, Discursuri de recepțiune; Andrei Rădulescu, *Cultura juridică românească*, în „Pandectele Române”, Partea IV-a, 1942, p. 1–4.

viața juridică. În acest timp se vorbește de unele traduceri ale lui Ștefan Bălăceanu, apar cursuri de drept datorate lui Moroiu, Ferikide, Brăiloiu, Racoviță, I. Bărbătescu, B. Boierescu ș.a. Dar, în afară de aceste lucrări cu caracter didactic, apar și lucrări de pură știință juridică, cum ar fi *Vocabulariu de jurisprudență* al lui Iancu Codrescu, *Logica judecătorească* a lui Alexandru Aman, sau *Magazinul judecătoresc* al lui Costa-Foru și diferite altele a căror enumerare ar fi inutilă. Semnalăm că tot acum vedea lumina tiparului prima revistă juridică românească, *«Gazeta Tribunalelor»* care s-a menținut timp de trei ani.

Un rol crucial a revenit operei legislative de la 1864-1865, „formă culturală care a servit atât de mult pentru organizarea statului în sens european și pentru rânduirea stărilor și așezămintelor de azi". Justa apreciere a acestei moșteniri legislative din punct de vedere cultural trebuie să țină seama de timpul în care au fost întocmite și să nu se neglijeze metoda comparației; astfel, de exemplu, înțelegând împrejurările și cunoscând și legislațiile străine, ne putem întreba în privința multora din pravilele și legile noastre: în câte țări chiar mari și cu multă cultură au fost alcătuite mai bune lucrări? În orice caz, ceea ce s-a făcut în țările noastre dovedește că românii au fost foarte preocupați de a reglementa viața și de a asigura ordinea bunei reguli de drept și că au izbutit să stabilească asemenea norme, care pot fi comparabile cu cele ale altor popoare. Referitor la jurisprudență, „altă formă a culturii noastre juridice, al cărei rol este așa de important pentru aplicarea Dreptului", începând cu epoca Regulamentelor Organice când acesta exista „aproape în înțelesul pe care-l cunoaștem azi", continuând cu momentul înființării Curții de Casație (1862), cu contribuția căreia „avem o jurisprudență în cel mai ales sens al cuvântului" și conchizând cu situația de la finele perioadei interbelice când: „Aflată și la instanțele de fond, aceea a Înaltei Curți de Casație ocupă locul de frunte și are un rol de adevărat izvor de drept, ceea ce nu se întâmplă în multe țări: cu ea ne putem mândri pe bună dreptate". Rezultatele sale se exprimau pe hârtie și editorial într-un „material extrem de bogat și de variat", ilustrat, de exemplu, prin colecțiile de jurisprudență, codurile adnotate, rubricile de jurisprudență ale revistelor juridice („Dreptul", „Curierul Judiciar", „Pandectele Române" ș.a.) ori Buletinul Curții de Casație, Buletinul Uniunii Avocaților ș.a., ceea ce demonstra, în același timp, că „nu este cu nimic mai prejos de alte publicații de folclor, poezii, documente sau alte produse culturale românești". Se putea spune, astfel, că jurisprudența noastră era una de calitate superioară, comparabilă „cu cele bune ale străinătății" și privită în general „superioară aceleia din multe țări cu pretenții mai mari pe tărâm cultural"; ea era marcată și de „multă originalitate" și nu numai în materii legiferate în mod special la noi, ci chiar acolo unde am luat legi străine"; contribuind astfel în privința acestora din urmă, la „naționalizarea, românizarea lor" prin adoptarea și aplicarea la realitățile românești. În fine, dar nu în ultimul rând, cultura noastră juridică ar cuprinde „și o doctrină destul de însemnată prin numărul lucrărilor și valoarea lor". Deși lucrările care să merite o atare calificare au apărut foarte târziu ele s-au dezvoltat rapid, cu o puternică tendință de originalitate și creativitate în a doua jumătate a veacului

al 19-lea și mai ales în primele decenii ale celui următor. Un rol major în acest sens a revenit facultăților de drept și producțiilor universitare, apariției și dezvoltării presei științifice juridice românești (reviste de specialitate), ajungându-se, prin urmare, la o producție doctrinară foarte bogată, care îmbrățișa toate formele Dreptului, printre care multe studii de valoare, care puteau fi comparate cu lucrări similare străine. Și o remarcă, în acest context, a academicianului jurist: independent de aceasta dacă am compara-o cu multe alte lucrări din alte specialități, doctrina noastră juridică este mult mai bogată și mai importantă, oricât ar gândi altfel unii, mai ales cei ce nu vor să o cunoască; „ea poate fi așezată cu mult înaintea altor manifestări culturale, a căror valoare se exagerează de multe ori" .

În același spirit și aceiași epocă istorică un alt autor important al domeniului, magistratul Radu Dimiu, forja conceptul de *literatură juridică*, corespunzător a „tot ce s-a scris în legătură cu noțiunea de drept, din adâncul timpurilor și până în prezent". Pe cercetătorul ei, preciza acesta, îl interesează în mod deosebit „evoluția spiritului critic juridic"; el dorește să se documenteze asupra tuturor încercărilor și discuțiilor din trecut, spre a stabili existența mai veche a unei culturi specifice și a controla progresul științei naționale. Începând cu acea pravilă scrisă în chilie de către călugărul caligraf, după modelul străin, și până în timpurile din urmă, când fiecare lege mai importantă își găsea comentator și fiecare instituție de drept era amplu cercetată, mulțimea lucrărilor de drept, învederează o dovedită preocupare pentru problemele judiciare. Aceste scrieri dovedesc o evoluție în concepție și adoptarea unor forme noi pentru discuțiuni; de la traducerea legiuirilor bizantine, s-a ajuns la critica normelor de drept, la adnotări, colecții de jurisprudență, comentarii și monografii, care împodobesc bibliotecile juriștilor noștri, iar multe din ele pot concura lucrările similare străine. Toate producțiile noastre cultural-juridice au un caracter unitar, exprimă o unitate spirituală ce a existat între țările române, datorată în special originii romanice comune. Autorul constata cu puterea argumentelor științifice și dovada radiografiei temeinice a realității existente că „din numărul operelor, din caracterul lor științific național putem deduce că în România există o literatură juridică propriu-zisă ... ea este o realitate care dovedește aportul pe care juriștii l-au adus culturii generale, cât și faptul că în țările noastre a fost o veche cugetare științifică și națională, iar nu simple imitații și împrumut"[51].

11.2. Ignorare, subapreciere, lipsă de interes păgubitoare. În pofida existenței unei veritabile culturi juridice românești, de nivel european și capabilă să intre în și să întrețină un dialog internațional fructuos în materie, să exprime și să promoveze astfel creația și valorile naționale autentice dintotdeauna, aceasta nu a fost și nu este nici astăzi bine cunoscută și prețuită ca atare. Dimpotrivă, cum remarca A. Rădulescu în urmă cu aproape 80 de ani, „întâmpinăm din belșug" în privința sa „ignorare, critici neserioase, atitudini de neînțeles" până azi. Și aceasta cu atât mai impardonabil și mai păgubitor cu cât la nivel internațional și în plan european se

[51] Radu Dimiu, *Existența literaturii juridice române,* în „Pandectele române", partea a IV-a, 1942, p. 34.

vorbește tot mai mult că a venit timpul juriștilor și dreptul reprezintă principalul instrument de depășire a crizei multidimensionale a societății contemporane[52].

Privat de politica monetară și fără marjă de manevră bugetară și fiscală, statul a pierdut totul dar i-a rămas esențialul: puterea de a edicta legi și a face să fie aplicate. La rândul său, lipsită de resurse bugetare suficiente, Europa, fiică a Dreptului, se construiește sprijinindu-se pe juriști. Or, locul juriștilor în dezbaterea publică rămâne limitat la domeniul contenciosului ori la cel al libertăților publice, iar rolul culturii juridice la forjarea mentalității post-moderne mai mult sau mai puțin ignorat. Dar evenimentele au demonstrat-o din plin, ieșirea din criză trebuia căutată mai mult ca oricând în Drept și promovarea valorilor sale perene, definitorii .

Considerațiile marelui jurist academician rămân valabile și în prezent, păstrându-și astfel relevanța.

Și astăzi ne confruntăm cu o indiferență de ordin general explicabilă doar printr-o inerție mecanicistă și abordare îngustă, tradiționalistă a fenomenului cultural: atunci când sunt enumerate formele culturii noastre, constată A. Rădulescu, se pomenește întotdeauna de cea literară, artistică, istorică, filosofică, politică, socială, economică, științifică etc. și rar întâlnești o mențiune și despre cea juridică, după cum tot așa, când „se citează oamenii noștri învățați ori de mare talent, când sunt elogiați, onorați cu înalte distincții, comemorați”, sunt arătați aproape din toate domeniile, dar rarisime sunt cazurile când e trecut și un jurist! Apoi, dintre „activitățile desfășurate în viața noastră culturală”, sunt menționate de atâtea ori unele mult mai puțin importante decât cea juridică, iar aceasta este uitată; cărțile de drept și revistele sunt prea puțin cunoscute, deși multe dintre ele pot intra în ceea ce considerăm cultură generală; încurajări și susțineri publice pentru întocmirea sau tipărirea lucrărilor juridice aproape că nu se concep.

Un domeniu de o maximă importanță ignorat era considerat cel al tipăririi de acte vechi (necesare cercetărilor juridice), de cursuri vechi și de alt material juridic; pe de altă parte, în publicarea documentelor nu s-a ținut seama întotdeauna și de interesul ce ele îl puteau prezenta pentru știința dreptului, era denunțat sistemul publicării în prescurtare, care putea satisface pe istoric, dar nu si pe cercetătorul jurist, prin eliminarea unor elemente interesante pentru materia sa.

Tot o mare lipsă o reprezenta și era înregistrată ca atare faptul „de a nu avea la îndemână nici toate legile mai vechi, dintre care unele pot servi chiar pentru o întrebuințare pur practică”, inexistența unei colecții în care să fie publicate, ca în alte țări, toate momentele de drept anterioare epocii moderne, nu exista un acces cu ușurință la materialul juridic mai nou și în fine, lipsea și o bibliografie, chiar mai restrânsă, a lucrărilor juridice. În acest context este suficient să subliniem, de pildă, interesul cultural al cunoașterii și cercetării legilor vechi; de obicei acestea sunt datorate străduinței unui anumit scriitor și oglindesc începuturile ideilor de drept. Adeseori limba în care au fost redactate este diferită de limba națională: în Bizanț și

[52] Paul Lignieres, *Le temps des juristes,* Coll. Essais, Ed. LexisNexis, Paris, 2012.

Apus legile erau redactate în latină, la noi în slavonă ori grecește, ceea ce face ca analiza lor să nu însemne o simplă „înșiruire de titulaturi sau ordine anonime”, ci să reprezinte adevărate începuturi de cultură și cugetare juridică națională.

11.3. Îndreptarea chipului greșit de a privi cultura juridică românească și a urmărilor sale. În studiul său Andrei Rădulescu încearcă să surprindă și „chipul greșit” cum era privită de mulți cultura noastră juridică, posibilele cauze și mai ales urmările acestui mod de a o înțelege. Astfel, una din cauzele acestei situații ar rezida într-o „greșită concepție care stăpânește mintea multora” în sensul că „nu înțeleg exact noțiunea și însemnătatea Dreptului pentru omenire”. Acestora dreptul „li se pare ceva foarte simplu, format din niște reguli de bun simț și devine complicat numai când specialiștii caută să-l cuprindă în anumite formule, în texte pe care tot ei le încurcă”. Așadar, într-o asemenea viziune îngustă, reducționistă cultura juridică s-ar reduce la asemenea texte de multe ori încâlcite „ceea ce ar da prilej la chițibușuri avocățești, de care toți vorbesc cu spaimă și la fel de fel de greutăți înnebunitoare pentru adevărata dreptate”. În aceeași perspectivă s-ar ridica întrebări precum: ce ar putea conține cărțile juridice, ce ar putea scrie un jurist decât să ia textele și să încerce a le da oarecare lămuriri. Nivelul de înțelegere a specificului și de a exprima o evaluare corectă a domeniului care rezultă din asemenea considerente scutește de oricare alte precizări! Chiar și unii intelectuali cu mai multe cunoștințe „despre ființa și rolul Dreptului” nu „înțeleg suficient legătura între cultura juridică și celelalte forme de cultură” și nici cât de folos le-ar fi, atât pentru lucrările, cât și pentru profesiunea lor „unde principiile juridice ar arunca raze de lumină pentru multe probleme”. Această neînțelegere era pusă pe seama organizării învățământului și a specializării exagerate”. Dar vinovați și nu în ultimul rând, de aprecierea greșită întâlnită în epocă și până astăzi despre cultura juridică erau considerați și juriștii „poate mai vinovați decât alții”. În ce ar consta această vină și mai ales cauzele acestei atitudini? Enumerate și prezentate succint ar fi vorba de: necunoașterea îndeajuns a culturii juridice naționale și ca atare, neputința de a o compara cu altele și consecința de a nu o prețui destul; neutilizarea îndeajuns a acesteia, chiar cei care scriu articole și cărți cercetând rar și superficial ceea ce s-a publicat la noi asupra aceluiași subiect ori concluziile aferente ale jurisprudenței, ori prețuiesc lucrările și pe cei ce scriu în materia Dreptului; în fine, mulți dintre juriștii noi erau „cuprinși de prea multă admirație pentru cultura străină”, așa încât „În loc de a înțelege, prețui și încuraja ce-i românesc, întrebuințează produsele străine și, ceea ce e mai rău, uneori inferioare celor naționale”.

Slaba apreciere a culturii juridice românești în străinătate nu trebuia să surprindă, fiind explicată și justificată îndeosebi „prin aceea că nu s-au făcut cunoscute lucrările noastre mai importante din diversele materii ale Dreptului, prin traduceri bune sau prin lucrări întocmite de cei mai competenți, deseori străinii ne cunosc din lucrările superficiale”. Toate aceste cauze ar fi explicat atunci în mare parte „de ce cultura noastră juridică nu ocupă în judecata generală locul ce merită și de ce nu progresează și mai puternic”.

11.4. Nevoia „schimbării spre mai bine" și semnele sale interbelice. În condițiile epocii istorice date și în urma analizei și bilanțului astfel efectuat asupra dezvoltării culturii juridice românești, a percepțiilor privind existența și dimensiunile sale și a imperativelor aferente, Andrei Rădulescu concluziona că: „Se impune dar, o schimbare în spre mai bine". Savantul jurist își exprima nestrămutata convingere că „neamul nostru poate produce mult și de forate bună calitate în domeniul Dreptului" și că „Mai multă încredere în noi, mai multă muncă și mai bine organizată, vor adeveri în totul această afirmație". Vremurile care reclamau mai mult ca oricând Dreptate și pentru români impuneau ca o „sacră datorie să punem cât mai mult în evidență cultura noastră juridică, s-o prețuim, să-i aducem îmbunătățiri, să o dezvoltăm în sens cât mai românesc și să-i asigurăm propășirea spre a o înălța între culturile celor mai înaintate popoare".

Pentru o mai completă reliefare a dimensiunilor și o mai bună nuanțare a conținutului culturii juridice, precum și în vederea îmbogățirii registrului său de exprimare și de manifestare, inclusiv prin remedierea lipsurilor și neîmplinirilor, lucrările lui A. Rădulescu, și îndeosebi studiul din 1942, ne oferă repere importante. Ele se constituie într-un veritabil program de creștere și maturizare a culturii juridice naționale, a schimbării sale în „mai bine" și în consens cu exigențele timpului și mersul dezvoltării dreptului.

Desigur, perioada istorică de referință (post-1942) este marcată de evoluții istorice majore, în raport cu care fenomenul juridic nu a putut rămâne indiferent dar, în același timp, a manifestat și o anumită continuitate prin autonomie proprie, care i-a permis o oarecare devenire în plan cultural-științific. Și aceasta cu atât mai mult cu cât perioada de timp în cauză – de opt decenii – este relativ suficientă spre a permite satisfacerea dezideratelor și obiectivelor de împlinire preconizate de savantul jurist.

În orice caz, nu putem concluziona nici asemenea considerații fără a trimite tot la considerațiile lui D. Gusti, de această dată la imperativul creării unei „culturi proprii genului nostru național" și în felul acesta să putem a „ne afirma cu tărie drepturile noastre de a ocupa cu prestigiu locul ce ni se cuvine în societatea Națiunilor", care trimitea, cel puțin implicit, și la dimensiunea sa juridică și avea să se împlinească în câmpul dreptului prin contribuțiile teoretico-practice ale unor personalități precum N. Titulescu, V.V. Pella sau P. Negulescu.

12. Constituirea tradiției constituționale și rolul său în dezvoltarea constituționalismului în România. Introducerea constituționalismului modern a însemnat, cu atât mai mult la noi, o ruptură majoră în viața publică, exprimată atât de sugestiv în discursul-mesaj al lui Mihail Kogălniceanu, din 5 ianuarie 1859, de la Iași, rostit cu ocazia alegerii ca domn a unionistului Al. I. Cuza, prin sintagma „la vremuri noi, legi noi, oameni noi". Aceasta nu înseamnă că s-a negat orice legătură cu trecutul, dar a marcat în mod fundamental un nou început. Deși formal reprezenta un text preluat, prin traducere, din legea fundamental belgiană de la 1831, prima noastră constituție de la 1866 venea la capătul unor evoluții interne prin care cea mai

mare parte și cele mai importante principii proclamate la acea epocă aveau de mult timp drept de cetate la români. Chiar dreptul public anterior își avea rădăcinile în dreptul slav și dreptul bizantin puternic centralizate și transmitea astfel o atare perspectivă. Constituționalismul va aduce în dezvoltarea statalității românești „saltul european" și se va instala ca tipar fundamental al așezământului instituțional în mod treptat, în cadrul a două etape, mai întâi într-o formulă impusă din afară (prin regulamentele organice de la 1831–1832 urmate de Convenția de la Paris din 1858) și apoi într-una definitivă, liber consimțită și afirmată începând cu Statutul dezvoltator din 1864 și mai ales prin legea fundamentală din 1866. Îndeosebi semnificațiile regulilor de drept public consacrate de Revoluția Franceză au fost preluate și promovate la noi încă de la 1822 prin așa-numita „constituție a cărvunarilor" din Moldova, prin documente ale revoluției de la 1848 precum *Dorințele Partidei Naționale din Moldova* sau *Proclamația de la Izlaz* ori rezoluțiile Divanurilor ad-hoc din 1857. Din această perspectivă, cel puțin și mai ales pe conținut rezonanțele acestor evoluții erau prezente în textul constituțional fondator.

Dezbaterile și disputele politice produse până la acea epocă în Principatele Unite la 1859 într-un singur stat, creaseră o anumită tradiție (de circa patru decenii și jumătate ca preocupări publice!) și familiarizare a societății cu principiile care, deși apăreau formal a fi importate, erau, în realitate, pe fond cunoscute și împărtășite în semnificațiile lor. În același timp importul belgian, în consonanță cu caracterul neolatin al întregului transplant juridic modern, nu a fost întâmplător, era considerat cel mai potrivit pentru promovarea proiectului statal național, iar formula românească a cuprins adaptări și inovații dictate de rațiuni istorice, tradiții interne și exigențe economice. Ea a fost preluată și consolidată odată cu adoptarea pactului constituțional de la 1866, dezvoltată specific într-o perioadă (1866–1877) de un stat fără o independență deplină, recunoscută internațional în 1878, apoi cu ocazia modificărilor prime ale textului său și în contextul practicii politico-instituționale pe care a generat-o. Născut dintr-o „revoluție pașnică", regimul constituțional fondator de la 1866 va refuza orice autoritarism și va înscrie printre datele sale fundamentale o separație netă, clară a celor trei puteri: legislativă, executivă și judiciară, iar doctrina întemeietoare va fi cea a limitării suveranităților puterilor în stat, garantată prin sancțiuni directe și indirecte[53].

Reprezentând un punct culminant al afirmării constituționalismului în România, Constituția din 29 martie 1923 a contribuit major la constituirea tradiției constituționale în țara noastră. Un atare fenomen s-a reflectat, mai întâi, prin referirile și trimiterile exprese sau implicite ulterioare, deopotrivă, la textele normative sau spiritul așezământului constituțional fondator centenar, văzut întotdeauna ca o continuare și actualizare a cadrului inițial stabilit la 1866. Prin prevederile art. 98 teza a 5-a ale Constituției din 27 februarie 1938 ea a fost abrogată

[53] C. Dissescu, *L'évolution du droit public roumain de 1869 à 1920,* în „Les transformation du droit dans les principaux pays depuis cinquante ans (1869–1919): livre du cinquantenaire de la Société de législation comparée", tome 2, Paris, 1922, p. 501.

expres; la rândul său, legea fundamentală carlistă urma să fie suspendată prin Decretul regal nr. 3052 din 5 septembrie 1940. După evenimentele care au marcat perioada, prin Decretul regal nr. 1626 din 31 august 1944, deși nu se abroga și acest act normativ suspensiv, erau restabilite toate drepturile românilor, recunoscute de „Constituția din 1866, cu modificările aduse ulterior de Constituția din 1923"; de asemenea, puterile statului urmau să fie exercitate „după regulile cuprinse în Constituția din 1923", cu precizarea că, până la organizarea reprezentativei naționale, puterea legislativă se exercita de către rege, la propunerea Consiliului de Miniștri. În fine, prin Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 pentru constituirea Statului Român în Republica Populară Română, „Constituția din 1866 cu modificările din 29 martie 1923 și acelea din 1 septembrie 1944 și următoarele, se abrogă" (art. 2), urmând ca Adunarea constituantă „să hotărască forma noii constituții". Trimiterile la cele două constituții pe care le făceau legiuitorii din 1944 aveau „mai mult o valoare politică decât juridică… Prin aceasta se punea capăt regimurilor dictatoriale și se afirma o lungă tradiție constituțională în privința drepturilor și libertăților cetățenilor"[54]. Elaborarea noii constituții democratice după 1989 a stat sub semnul reînnodării tradițiilor constituționale reprezentate de legea fundamentală din 1923 și revenirii la valorile constituționalismului european. Un reper important l-a reprezentat, în acest context, republicarea în 1990 a lucrării aferente celor 23 prelegeri ale ISR, în 1923, cu mențiunea relevantă: „Considerăm că este o datorie a noastră de a aduce la cunoștință cititorilor principiile ce au stat la baza elaborării Constituției din 1923, precum și a textului acesteia, astăzi când ne aflăm în fața dezbaterii și elaborării noii Constituții a României"[55]. O atare poziționare de continuare și valorificare a „tradițiilor constituționale democratice", în frunte cu cele ale legii fundamentale din 1923, a fost expres și consecvent exprimată și de alcătuitorii constituției din 8 decembrie 1991. „Pentru elaborarea acestui document (proiectul de constituție – n.n. M.D.) s-au avut în vedere tradițiile constituțional-democratice ale țării noastre, printre care și cele reflectate în Constituția din 1923…"[56] indicându-se, în acest sens, de exemplu, structura bicamerală a Parlamentului, instituția șefului statului care nu e ales de Parlament, organizarea puterii judecătorești (ierarhia instanțelor, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Public) ș.a.

Ulterior, prin revizuirea din 2003, în textul Constituției din 8 decembrie 1991 [art. 1 alin. (3) „… valori supreme, *în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român"*] „s-a adăugat o idee novatoare, în sensul căreia garantarea tuturor acestor valori supreme trebuie realizată în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român…". „Codificarea constituțională a unor aspecte care pot avea valoare de reper

[54] Ion V. Gruia, *Curs de drept constituțional,* Facultatea de Drept, București, 1945–1946, p. 1111.

[55] „Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor". *Notă asupra ediției,* Editura Humanitas, București, 1990, p. 5.

[56] Principiile și structura proiectului de constituție, Alocuțiunea domnului Antonie Iorgovan din 13 februarie 1991, în vol. „Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constituante", Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998, p. 56.

moral pentru stat și pentru conduita tuturor subiectelor de drept din cadrul său, dar care sunt lipsite de caracter normativ, a fost viu și îndelung discutată de doctrină, cel mai adesea în spirit critic”[57].

Dincolo de atari conotații colaterale, principala semnificație a textului constituțional actual rezidă în confirmarea existenței și continuarea și de către constituția în vigoare a tradiției constituționale prefigurate definitiv prin momentul constituțional centenar. Într-adevăr, istoria ori tradiția (constituțională) nu e o simplă grabă a trecutului, ci ceva care acționează asupra prezentului și aceasta se reflectă în privința a ceea ce a fost și contează pentru prefigurarea evoluțiilor viitoare. Aceste două funcții opuse se întâlnesc în „înțelegere hermeneutică”. Tradiția e o reproducere a trecutului, dar, în același timp, totodată o creație în prezent. Cele două fațete – cea a trecutului venind spre prezent și cea a prezentului transmițând trecutul – fuzionează prin înțelegere hermeneutică. Tradiția e în acest mod creată pe măsură ce „vechile drepturi sunt renovate fără încetare, pentru a fi asimilate în stare actuală”. Aplicat prezentului, dreptul trecutului creează o nouă tradiție și, în același timp, se orientează spre viitor”[58]. În dreptul comparat se vorbește, în acest context, de apariția unei norme de supra-constituționalitate, aferentă unui „fundament juridic” al legii fundamentale, constituind o veritabilă „constituție a constituției” și de care trebuie să se țină seama în cadrul revizuirilor, ca o limită evidentă a acestora.

Dintr-o atare perspectivă și în acest mod structurată tradiția constituțională constituie o componentă indispensabilă a identității constituționale, de la ale cărei exigențe nu se poate abdica niciodată și în nicio împrejurare întrucât ar însemna negarea însăși a bazelor statalității și ordinii constituționale constitutive românești. Elementele sale au dobândit prin repetabilitate și persistență repere ale particularității juridice, ajungând în patrimoniul intangibil al specificului național.

Concluzii. Ca parte integrantă a procesului de unificare statală a națiunii române *momentul constituțional 1923* a oferit cupola juridică fundamentală a (noului) edificiu politico-statal național, marcându-se astfel definitivarea primei etape a sa, cea de constituire prin „alipire” la Vechiul Regat și astfel întregirea lui cu toate ținuturile românești. Odată cu prefigurarea și stabilizarea construcției statale prevederile constituționale au reprezentat baza juridică a continuării și definitivării unificării legislative, judiciare, socioculturale și de avânt economico-social al țării. Punct culminant al evoluției constituționalismului modern la români, constituția devenea și expresia capacităților acestuia de integrare statală, modernizare socio-politică și creștere civilizațională, îmbogățindu-i astfel conținutul și semnificațiile. Dar, ca act de cunoaștere socială și exprimare juridică și mai ales prin semnificațiile sale, adoptarea

[57] I. Muraru, E.-S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole,* ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Editura C.H. Beck, București, 2019, p. 17.

[58] N. Ofuji, *Tradition constitutionnelle et supra-constitutionnalité : y a-t-il une limite à la révision constitutionnelle?*, „Revue Française de Droit Constitutionnel” nr. 3/2004, p. 619–631.

Constituției din 1923 va rămâne în istorie nu numai ca un moment politic excepțional, de importanță majoră, ci și ca un monument al civilizației juridico-politice românești. Construcția astfel realizată se înscria deja în perspectiva propriilor tradiții constituționale, se întemeia pe conceptele majore ale dreptului constituțional modern și ale dreptului public internațional și realiza o primă sinteză a constituționalismului românesc. Și de aceea acum, la centenar, se impune a se vedea și trata ca atare. Mai mult ca în orice altă privință, analiza și cinstirea sa confirmă adevărul că, după cum principala virtute a culturii e aceea de a ajuta la o mai bună citire a lumii care ne înconjoară, tot așa și dreptul și, prin urmare, și cunoașterea sa nu mai trebuie să rămână un mijloc de criptare a ei, ci unul și de a decripta și valoriza mai bine trecutul. Din această perspectivă, lucrarea constituțională încununată prin adoptarea Constituției României întregite a însemnat și un mare act de creație juridico-instituțională și civilizațională națională. El s-a înscris procesului istoric general de deplină definire a națiunii române, început la mijlocul secolului al XIX-lea și desăvârșit imediat după Primul Război Mondial.
A presupus o împletire complexă și inedită de elemente politice, juridice și sociale, o întâlnire de tradiții și experiențe europene, o diversitate de abordări practice, teoretice, conjuncturale și de durată, și toate subsumate imperativului de sinteză și de integrare într-un nou tot al cărui liant era nevoia construirii și afirmării specificului propriu.

O atenție deosebită s-a acordat, în acest context, aspectelor de drept comparat, care au servit ca repere în discuții și comparabile în aprecierea soluțiilor adoptate; în cadrul ciclului de prelegeri gustiene s-au abordat și teme privind „constituția sovietică și constituția democratică" (concepută în ecuația „dictatură și democrație" și în cheia avertizărilor aferente), sistemul constituțional anglo-saxon, iar în anexa volumului care le-a reunit erau prezente textele, în ediție franceză, ale constituțiilor în vigoare ale unor țări europene (Germania, Austria, Belgia, Polonia, Rusia Sovietică, Regatul sârbilor, croaților și slovenilor, Ceho-Slovacia); în fine, în cadrul dezbaterii pe articole a proiectului în Constituantă, s-a recurs adesea la trimiteri comparatiste din legile fundamentale, cu precădere ale statelor constituite național după Primul Război Mondial. Cu observația că „excepționalitatea" românească consta în faptul că la noi statul unitar era și devenea și consacrat constituțional, și unul național, constituit nu dintr-o „populație mixtă", ci cu una covârșitor românească, în care minoritățile se bucurau constituțional nu de „drepturi speciale", ci egale cu cele ale majorității.

În privința conținutului normativ, ea a reprezentat, în cele din urmă, o actualizare și adaptare a datului constituțional configurat la 1866 în termenii unei noi sinteze la cadrul național reîntregit și la cel european reorganizat pe bazele dreptului și valorilor cooperării și dialogului reciproc creator. Opera juridico-constituțională de acum un secol a fost una de sinteză, la care au participat profesorii de drept constituțional de la cele patru facultăți de drept ale țării, ceilalți specialiști reputați în materie, cărora li s-au alăturat, din perspectivele specifice, sociologi, istorici sau economiști. Ea s-a ancorat dezbaterilor de idei ale timpului și s-a racordat doctrinei neolatine biruitoare a solidarismului juridic, circumscrisă însă particularităților

reieșite din nevoile statului național unitar român. Toate acestea s-au constituit într-o prețioasă moștenire ale cărei seve cultural-istorice dăinuie până astăzi și se impun a fi valorificate ca atare. Așadar, integrată pe deplin momentului istoric de apartenență, aceasta era chemată, înainte de toate, să guverneze „întregul regat așa cum a reieșit el din război". Elaborat după 57 de ani de viață constituțională modernă, noul text al legii fundamentale păstra planul și diviziunea materiilor celui anterior, conținea, pe de o parte, modificări aduse principiilor sale, iar, pe de alta, prevederi menite să reglementeze aspecte cu totul noi. El se distingea de formularea anterioară prin aceea că nu mai apărea ca o „lucrare teoretică, produsă printr-o simplă imitație", ci drept rezultatul vieții unui stat îndelung preocupat de numeroase probleme de ordin politic, juridic și economic. Unele au luat naștere din confruntarea cu timpul a așezământului politico-statal de la 1866, altele în circumstanțele rezultate în urma Primului Război Mondial. S-a apreciat că marea majoritate dintre acestea s-au rezolvat prin adecvarea și actualizarea cadrului constituțional[59]. Era vorba, în mod indiscutabil, de un progres multidimensional major: politico-statal, juridic și socio-economic. În fine, într-o formulare succintă dar elocventă, M. Djuvara, într-un anumit fel, concluziona: „Legea fundamentală de la 1866 a fost cea a vechiului stat al României; legea fundamentală din 1923 a fost cea a noii Românii mărite în urma războiului, atâta cât circumstanțele politice i-au permis. Principiile generale și marea majoritate a textelor de la 1866 au trecut în Constituția din 1923"[60].

Din perspectiva evoluției constituționalismului în țara noastră este de remarcat faptul că perioada interbelică a confirmat constituirea, pornind de la experiențele momentului fondator 1864–1866, a două tradiții constituționale românești. Una democratică, instituită de constituția din 1866, moștenitoare directă a programelor politice liberale de la 1848, configurată după modelul celei belgiene (1831), care consacra principiile democratice occidentale (franco-americane) și stabilea un sistem parlamentar de guvernare, asemănător celui care, afirmat în Anglia, ajunsese pe continent și își cristalizase dimensiuni proprii. Ea își găsea în legea fundamentală din 1923 un punct culminant și, printr-un arc peste timp, avea să devină izvor de inspirație pentru noul constituționalism românesc apărut după 8 decembrie 1991. Cealaltă, autoritară, inaugurată prin Statutul dezvoltator din 1864 al Domnitorului Al. I. Cuza, cu evidente rădăcini în „cezarismul" constituțional francez al timpului, însă apreciat de N Iorga drept a exprima „o gândire politică românească, o potrivire la nevoile vremii cum se înfățișau la noi, un mijloc de autoritate și un instrument de guvernământ"[61], ale cărei antecedente aveau să fie revendicate de promotorii constituției carliste din 1938 care degaja un veritabil „aer familiar" (M. Djuvara).

În mod evident, acum o sută de ani „noua întocmire constituțională" s-a caracterizat și prin faptul că nu a mai fost una importată, precum cea de la 1866, și nu

---

[59] A. Theodoresco, *La nouvelle constitution de Roumanie,* în „Bulletin de la Société de législation comparé", nr. 4-5-6, aprilie–iunie 1926, p. 328, p. 358.

[60] M. Djuvara, *La nouvelle Constitution roumaine et son esprit, lucr. cit.,* p. 277.

[61] N. Iorga, *Ce a fost și ce este Constituția României,* Editura Bucovina, I.E. Toronțiu, București, 1938, p. 7.

a mai putut fi și nu a fost una pur și simplu concedată (octroiată) așa încât, dacă nu s-a reușit să se facă cu concursul și prin acordul tuturor partidelor, s-a încercat (prin inițiative precum seria de prelegeri a ISR sau anteproiectele) să se dezbată, să informeze și să obțină o adeziune socială cât mai largă. Chiar dacă s-a vorbit de lipsa unei „conștiințe clare a constituționalității", prin demersurile făcute și ideile vehiculate se afirmau elemente prime a ceea ce peste un secol aveau să devină „cultura constituțională specifică unei comunități naționale"[62]. Demersul constituțional s-a înscris în mod evident și conștient în continuarea cadrului fundamental stabilit la 1866 și în vederea adaptării sale la ritmul dezvoltării istoriei așa cum se preciza, de exemplu, în Raportul Senatului asupra proiectului „Faptele istorice cunoscute cer o a treia nouă redacțiune a articolului 1 din Constituția de la 1866".

Elaborată și adoptată sub presiunea evenimentelor istoriei, în condițiile unei vieți politice bulversate și dezorientate și o societate în construcție, Constituția din 29 martie 1923 a reprezentat un punct culminant al procesului inaugurat la mijlocul veacului al XIX-lea de afirmare a statului român de tip european. Ea a fost puternic personalizată de proiectul național liberal de desăvârșire a unificării statale și modernizării economico-sociale și a stabilit cadrul constituțional-normativ general de integrare a noilor provincii alipite în așezământul statal unitar, devenit acum și național. „Legea legilor" statului național unitar a cristalizat o tradiție constituțională, a prefigurat o democrație constituțională consacrată și a deschis noi perspective de afirmare constituționalismului democrat-parlamentar, dovedindu-și vitalitatea prin constantele și valorile pe care le-a lăsat moștenire. Nu în ultimul rând, ci în mod semnificativ, momentul constituțional astral al românilor 1923 se înscrie în noul val de constituționalism european care a urmat Primului Război Mondial și a rezonat organic cu valorile și evoluțiile sale. Totodată, prin dezbaterile provocate, analizele efectuate și lucrările publicate s-au pus bazele doctrinei române de drept public, una prin excelență a statului național unitar ca matrice de existență și de dezvoltare istorică. În prelungirea sa și ca rezonanțe în plan internațional, diplomația avea să creeze și doctrina națională de drept internațional public.

După perioada de simulare a constituționalismului legată de regimurile autoritare și, respectiv, totalitare, aferentă răstimpului 1938–1989, revenirea constituționalismului democratic a găsit în moștenirea momentului constituțional 1923 resurse importante de revitalizare și redefinire.

---

[62] Curtea Constituțională, Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017. După ce în avizul dat în cauză de Comisia de la Veneția se arăta că „În România culturile politice și constituționale trebuie dezvoltate", instanța constituțională reținea că în sfera semnificațiilor statului de drept se circumscriu și „… comportamentele și practicile constituționale, care își au sorgintea în odinea normativă constituțională, privită ca ansamblu de principii ce fundamentează raporturile sociale, politice, juridice ale unei societăți. Altfel spus, această ordine normativă constituțională are o semnificație mai amplă decât normele edictate de legiuitor, constituind cultura constituțională specifică unei comunități naționale" (pct. 107). Sunt perceptibile în atari considerații rezonanțe peste timp din aprecierile cuprinse în prelegerea profesorului R. Boilă, *Principiile constituției noi,* susținută la 25 mai 1922, în cadrul ciclului organizat de ISR.

Într-adevăr, noul moment constituțional refondator a presupus, de asemenea, invocarea și valorificarea moștenirii istorice aferente, iar opțiunea integrării euroatlantice racordarea la datele și spiritul constituționalismului contemporan.

Susținută la vremea respectivă în mod egal prin argumente politice și formal juridice demne de luat în seamă, *revigorarea* nemijlocită a tradiției constituționalismului românesc prin repunerea în vigoare a Constituției din 1923 nu a reprezentat o opțiune reală nici pentru regimul politic instaurat în România după Revoluția din decembrie 1989, nici pentru majoritatea constituționaliștilor români. Dincolo de problema formei de guvernământ monarhice sau republicane, transformările social-politice, economice și culturale survenite între timp reclamau un nou așezământ constituțional configurat în acord cu paradigma democratic-liberală dominantă în spațiul Europei Occidentale, ale cărei tradiții inspiraseră însă și constituțiile române din 1866 și 1923. Întreruptă pentru o jumătate de secol, tradiția constituționalismului românesc avea să fie astfel *reinventată* pornind de la stadiul contemporan al constituționalismului european reflectat *subsecven*t în afirmarea unei *continuități* deopotrivă instituționale (precum în cazul parlamentului bicameral) și ideatice (precum statalitatea națională unitară și indivizibilă a României) între aceste constituții și Constituția din 1991.

«DREPTUL TREBUIE SĂ FIE SOCIAL»
OTTO VON GIERKE ŞI SOLIDARISMUL CONSTITUŢIEI DIN 1923 (I)

(I)

Dr. Tudor AVRIGEANU[*]

Abstract: *Departing from the Romanian Constitutional regulation of property from 1923 to 1934 controversies on the nature of the property as subjective right and/or social function, the present paper aims to reconstruct an unitary theoretical framework within the legal thought which could explain more widely the Romanian Constitution from 1923 as a solidarist constitution. We shall try to show that Otto von Gierke´s doctrines on Genossenschaft and Sozialrecht could aptly fulfill that role although (or rather because) it is not so well known among the Romanian legal scholars. The first part here will deal with the controversy on the nature of property by rising some questions, while the second to follow should offer some answers from Gierke´s work.*

Key words: *Otto von Gierke; Genossenschaftslehre; Sozialrecht; Property; Duguit.*

Într-o comunicare susţinută pe 4 noiembrie 1941 la Academia de Ştiinţe Morale şi Politice despre *Naţiunea Română ca principiu al dreptului nostru*, Mircea Djuvara fixa ca sarcină ştiinţei juridice româneşti „să găsească în mod metodic în sentimentul nostru naţional, în nevoile noastre şi în idealul nostru românesc fundamentul unitar al complexului instituţiilor noastre", aşadar „o noţiune dominantă a dreptului nostru, care ne e proprie şi care nu coincide nici cu cea germană, nici cu cea italiană, nici cu cea individualistă şi nici, bineînţeles, cu cea comunistă", anume tocmai „aceea a «naţiunii române»"[1]. Urmărind reflectarea acestei noţiuni în istoria (dreptului) românilor, Djuvara îşi încheie conferinţa prin identificarea a două repere esenţiale din conţinutul şi contextul adoptării Constituţiei din 29 martie 1923: pe de o parte introducerea în art. 1, „după dezbateri înflăcărate" a definiţiei statului român ca «stat naţional unitar», cu redarea pe larg intervenţiei lui Nicolae Iorga (susţinut de Constantin Dissescu, Simion Mândrescu şi Mircea Djuvara însuşi), pe de altă parte felul cum, „atunci când s-a discutat dreptul de proprietate, dezbaterea a purtat la un moment dat şi

[*] Cercetător științific II, Institutul de Cercetări Juridice „Acad.Andrei Rădulescu" al Academiei Române; tavrigeanu@gmx.de

[1] M. Djuvara (1942), p. 3, 4.

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 12 (68), nr. 1, p. 59–73, Bucureşti, ianuarie–martie, 2023
DOI: 10.59277/SCJ.2023.1.02

asupra caracterul dreptului în general", intervenţia lui Ion I. C. Brătianu – cu o remarcabilă trimitere la viziunea lui Mihail Kogălniceanu despre România ca unitate a sufletelor şi nu (numai) a proprietăţilor românilor – s-a dovedit decisivă împotriva acelor deputaţi care „ar fi dorit să accentuăm individualismul şi nu dreptul ca funcţiune socială"[2]. Susţinut de Nicolae Iorga atât *in puncto*, cât şi printr-un discurs de sine stătător, Ion I. C. Brătianu contribuia astfel decisiv la formularea finală a art. 17 alin. 1 al Constituţiei din 1923, potrivit căreia proprietatea şi creanţele asupra statului sunt «garantate», în loc de «sacre şi neviolabile», cum le declarase până atunci art. 19 alin. 1 al Constituţiei din 1866.

Problema ridicată de Djuvara presupune corelarea celor două repere în cadrul *unei* teorii juridice care să cuprindă în cadrul unui context sistematic funcţia *socială* a *proprietăţii* şi caracterul *naţional unitar* al *statului* român, iar rezolvarea acestei probleme este cu atât mai dificilă, cu cât semnificaţiile modificărilor operate în 1923 la nivelul ambelor texte constitu-ţionale pot fi numai cu greu supraestimate. Dacă despre textul art. 19 alin. 1 al Constituţiei din 1866 s-a spus, pe bună dreptate, că „atinge gradul maxim de fidelitate faţă de prescripţiile constituţionalismului clasic, fidelitate afectată la 1923 de mutaţiile postbelice"[3], dezbaterile ocazionate de formularea textelor referitoare la (dreptul de) proprietate din Constituţia adoptată în 1991 şi revizuită în 2003 au demonstrat că nostalgia după vechea formulare este în continuare bine înrădăcinată la noi, şi aceasta cu atât mai mult cu cât infidelitatea din 1923 pare a prevesti veritabila înstrăinare constând în primatul pe care Constituţia de la 27 februarie 1938 îl acordă datoriilor în dauna libertăţilor, marcând astfel ceea ce profesorul Ioan Stanomir, pe urmele ideilor lui Paul Negulescu despre orientarea generală a acestei Constituţii însă într-o opoziţie nedisimulată faţă de ideile respective, considera a fi fost o tranziţie „de la «individualism» la «solidarism»"[4].

Altfel decât discursul dominant la noi în ultimele trei decenii, care asumă explicit sau implicit, pe urmele unor critici liberali ai solidarismului precum Istrate Micescu sau Nicolae Steinhardt, natura fatală a unei asemenea tranziţii care conduce implacabil, mai devreme sau mai târziu, la o formă de «colectivism» socialist care supune persoana umană unui stat atotpu-ternic, credem că o asemenea prelungire nu este câtuşi de puţin implacabilă o dată ce «indivi-dualismul» a fost părăsit, ci că, aşa cum scria Otto von Gierke (1841–1921), ultimul mare jurist al Şcolii Istorice a Dreptului din Germania şi cel care încheie ca germanist drumul deschis de romanistul Friedrich Carl von Savigny, într-o renumită prelegere susţinută la Viena despre *Misiunea socială a dreptului privat*, „desprinderea de stat a întrregului drept în sensul individualismului înseamnă dizolvarea şi moartea unităţii poporului" aşa cum „etatizarea întregului drept în sensul socialismului înseamnă lipsă a libertăţii şi barbarie"[5]. În mod con-secvent, în ultima sa lucrare –

[2] *Ibidem*, p. 20, 21.
[3] I. Stanomir (2006), p. 36.
[4] I. Stanomir (2005), p. 122.
[5] O. Gierke (1889), p. 11.

prelegerea publică susţinută la Berlin pe 4 mai 1919, având ca temă *Ideea germanică a statului* şi ca sarcină orientarea juriştilor germani, mai ales a celor care dezbăteau şi urrmau să adopte o nouă Constituţie după prăbuşirea monarhiei în condiţiile dramatice ale înfrângerii din Primul Război Mondial şi al gravelor tulburări social-politice şi economice ce au urmat acestui eveniment – von Gierke va afirma răspicat că „statul nostru trebuie să fie şi să rămână naţional! El trebuie să fie social, nu socialist!”[6]

Astfel stând lucrurile, titlul secundar al lucrării de faţă constituie în acelaşi timp punctul de plecare în încercarea de a găsi un răspuns problemei ridicate de Mircea Djuvara şi în acelaşi timp de a identifica bazele teoretico-juridice generale ale acelui «solidarism» care şi-a găsit o expresie remarcabilă deja prin Constituţia României de la 29 martie 1923 în concepţia liui Otto von Gierke despre *dreptul social* (*Sozialrecht*) situat între *dreptul privat* şi *dreptul public* şi tinzând către o sinteză a celor două ramuri care continuă să formează *împreună summa divisio* a dreptului înţeles ca instituţionalizare normativă specifică a ordinii (instituţiilor) sociale „în câmpul tensiunilor polare” dintre *libertate* şi *unitate*[7]. Într-un cuprinzător studiu publicat în 1922 despre *Otto von Gierke ca dogmatist al dreptului privat*, Alfred Schütze evidenţia trei idei directoare fundamentale care caracterizează în ansamblu opera acestuia[8], anume în primul rând căutarea unei sinteze între puncte de vedere aparent ireconciabile, în al doilea rând orientarea dogmaticii juridice către ideea metafizică de justiţie şi în fine „angajarea plină de pasiune în favoarea unui drept naţional-german”.[9] Credem că toate aceste idei servesc cum nu se poate mai bine şi ţintele urmărite în cadrul studiului de faţă: mai întâi urmărirea unei (posibile, chiar dacă destul de puţin probabile) sinteze atât între constituţiona-lismul «clasic» al lui Ioan Stanomir, pe de o parte, şi «noul constituţionalism» îmbrăţişat de Mircea Djuvara şi Paul Negulescu, pe de altă parte, cât (mai ales şi poate mai realist) între poziţiile pe care s-au plasat în jurul anului 1923 cei implicaţi în dezbaterea asupra formei pe care urma să o ia Constituţia României.

Cu greu ne-am putea imagina un acord între tezele susţinute de Nicolae Iorga în prelegerea despre *Istoricul Constituţiei româneşti* din 1922 din cadrul ciclului de conferinţe organizat de Dimitrie Gusti la Institutul Social Român privind *Noua Constituţie a României*, pe de o parte, şi cele exprimate în prelegerea următoare de Vintilă Brătianu, potrivit căruia „România Mare, ca şi cea mică de la 1859, nu are tradiţii”[10]. Dacă însă Iorga va susţine activ în Adunarea Deputaţilor tezele acestuia din urmă, potrivit căreia „primul principiu care trebuie să inspire Constituţia viitoare este acela de a păstra Statului român *caracterul naţional unitar* la care-i dă dreptul

[6] O. v. Gierke (1919), p. 25.
[7] G. Dilcher (1974–75), p. 327–328.
[8] A. Schütze (1922), p. XIX, XXVIII.
[9] A. Janssen (1974), p. 3.
[10] V. Brătianu (1923), p. 37.

majoritatea copleşitoare a neamului nostru”[11] şi refuzul autonomiilor regionale, pe baza faptului că «tradiţiile» constituţionale din provinciile alipite în 1918 erau tradiţii politice ale unor *stăpâniri străine* şi nu ale *libertăţii româneşti*, aceasta se datora faptului că marele istoric invoca instituţiile medievale ale acestei libertăţi precum judecata domnească „subt un copac”[12] nu de maniera a ceea ce profesorul Bogdan Iancu numea „apelul romantic”[13] la trecut, eventual pledând pentru integrarea lor într-o constituţie modernă, ci avea în vedere *spiritul* acestora, întocmai precum Otto von Gierke, pornind de la instituţiile juridice medie-vale ale germanilor, pleda pentru un cod civil *modern* care să cuprindă „nu dreptul german în veşmintele sale medievale, ci dreptul german în conţinutul său nemuritor de idei”[14].

Este suficient să ne raportăm la critica pe care Iorga o aduce anteproiectului Constituţiei din 1923 ca „text elaborat de bătrânețile fără contact cu ideile moderne ale lui Constantin Dissescu” şi în care „nu găsim nimic din ideile vremii, nimic din amintirile unui trecut național ... același corset de fier, aceeași luptă de lipsă de idealism, de organism, de elasticitate”[15], pentru a observa că în ierarhia a ceea ce i se reproşează ilustrului constituţionalist pe primul loc stă lipsa raportării acestuia nu la istoria constituţională românească, ci la «ideile moderne», «ideile vremii» printre care se aflau cu siguranţă cele promovate în „comunitarismul weimarian”[16] al Constituţiei Republicii germane din 11 august 1939 – „prima constituţie socială europeană”[17], asupra căreia veghea „*la maestosa e suadente visione germanistica di Otto von Gierke*”[18] – de marii discipoli ai acestuia, Hugo Preuss (1850–1925) şi Hugo Sinzheimer (1875–1945), ambii cu un rol determinant în redactarea şi susţinerea proiectului. Cu toate acestea, nu în ultimul rând şi printr-un concurs de împrejurări specific mai degrabă meandrelor politice bucureştene, decât unei veritabile dezbateri academice, Constantin Dissescu pare să fi fost juristul graţie căruia concepţia lui Gierke a ajuns să influenţeze spiritele juriştilor români. Pornind de la această viziune, mai precis: de la concepţia lui Gierke despre dreptul social, credem că pot fi explicate mai bine atât controversele referitoare la înţelegerea proprietăţii ca «funcţie socială», cât şi insistenţa cu care marii adversari politici şi personali Nicolae Iorga şi Ion I. C. Brătianu au impus în 1923 consacrarea constituţională a statului naţional unitar român. Nu în ultimul rând, o explicare «solidaristă» sau chiar «comunitaristă» (în sensul de mai sus) a acestui statului național în termenii așa-numitului «statului organic» pe linia lui Otto von Gierke ar putea constitui un punct de plecare pentru cercetări viitoare care să

[11] *Ibidem*, p. 27 (evid. în original).
[12] Iorga (1923), p. 12.
[13] B. Iancu (2022), p. 273.
[14] O. Gierke (1889), p. 14 („*Nicht das deutsche Recht in seiner mittelalterlichen Gewandung, aber das deutsche Recht in seinem unsterblichen Gedankengehalt*”).
[15] N. Iorga (1932/1999), 1999, p. 324, 327.
[16] P. Grossi (2011), pp. 232–238.
[17] C. Jouin (2016), p. 93.
[18] *Ibidem*, p. 233.

transpună cuprinzătoarea „viziune organică” a lui Nicolae Iorga – „nucleul iradiant al determinaţiilor operei şi activităţii sale, principiul ei structurator”[19] – într-o expresie juridică adecvată.

I.

Prin formularea art. 4 al Constituţiei din 27 februarie 1938, „constituantul”, astfel Paul Negulescu în cuprinzătorul său studiu din acelaşi an „a voit să arate că se părăseşte concep-ţiunea individualistă a constituţiunei anterioare şi se stabileşte o concepţiune comunitară, solidaristă”[20] ca orientare generală a noului text constituţional. Un an mai târziu, Mircea Djuvara avea să prezinte la un congres din Germania un studiu despre *Noua Constituţie a României* în care va semnala abandonarea „vechii doctrine liberale în forma pe care evoluţia engleză şi ideile Revoluţiei Franceze au introdus-o în dreptul public pozitiv” – doctrină „esenţialmente individualistă” sprijinită pe „drepturi abso-lute recunoscute indivizilor” priviţi ca „valoare supremă şi scop în sine” – în favoarea uneia prin care „drepturile individuale sunt înţelese şi garantate în mod corelativ cu datoriile fiecăruia faţă de comunitatea naţională”[21]. Această reorientare fundamentală, scria însă acelaşi Mircea Djuvara în 1938, trebuia înţeleasă avându-se în vedere *deopotrivă* „deficienţele individualismului Revoluţiunei franceze, precum şi formele mai noi prin care regimurile liberale s-au depărtat de la doctrina iniţială spre a se adapta realităţilor sociologice şi politice; aceste realităţi nu se lasă mutilate, ca într-un pat al lui Procust, fără să ducă la catastrofe”[22].

Cel puţin potrivit filosofului român al dreptului, tranziţia de la individualism la solidarism nu ar trebui, prin urmare, apropiată în mod automat de ceea ce Chantal Delsol numea „nebuloasa fascism-corporatismelor sau statul etocratic”[23] al regimurilor autoritariste şi totalitare, ci poate apărea în egală măsură ca rezultat al unei dinamici sociale reale căreia regimurile liberale ar fi trebuit să îi răspundă prin soluţii politice şi juridice adecvate. Paul Negulescu scria deja în 1925 că nu ideologiile politice, ci „realitatea” însăşi „ne arată că în societatea modernă, concepţiunile individualiste sunt înlăturate rând pe rând de o concepţiune solidaristă” în virtutea căreia „proprietatea nu mai este sacră şi inviolabilă, cum proclamă art. 19 din Constituţiunea de la 1866, ea devine o funcţiune socială”[24] pe care deja Constituţia din 1923 o consacră ca atare. Dacă formularea lui Negulescu încă ar mai putea trezi suspiciuni cât priveşte interpretarea ideologică a «realităţii» avute în

[19] D. Hurezeanu (1997). p. 5.

[20] P. Negulescu (1938b), p. 62.

[21] M. Djuvara (1940), p. 160, 166) = M. Djuvara (1939), p. 292–293, 303.

[22] M. Djuvara (1938/2016), p. 224.

[23] C. Delsol (2012), p. 93–121.

[24] P. Negulescu (1925), p. 8. La fel, „impozitele nu mai sunt alcătuite pe bază de proporţionalitate, ci pe bază de progresivitate”, iar drepturile omului şi cetăţeanului proclamate de Revoluţia franceză „nu mai sunt suficiente”, fiind astfel necesară consacrarea unor drepturi noi (*i. e.* aşa-numitele «drepturi sociale»).

vedere, analize istorice detaliate precum cea realizată de Franz Wieacker asupra felului în care legislaţia şi (mai ales) jurisprudenţa germană de după Primul Război Mondial au răspuns prin soluţii concrete date problemelor cele mai diverse ale dreptului privat au condus la concluzia unei reconfigurări fundamental a acestei ordini, transformate dintr-un „agregat de de drepturi subiective privit din perspectiva «puterii voinţei» indivizilor" într-un ansamblu de „raporturi juridice (*Rechts-verhältnisse*) concepute esenţialmente ca funcţii sociale (*Sozialfunktionen*)", îar acest proces apare ca fiind „cu atât mai remarcabil, cu cât nu a fost practic deloc influenţat de ideologii colectiviste, politice sau socialetice"[25].

Astfel stând lucrurile, credem că se se impune separarea între *ideile* exprimate mai sus de Mircea Djuvara şi Paul Negulescu despre Constituţia din 1938, pe de o parte, şi faptul că această Constituţie nu a constituit realmente pe parcursul celor doi ani şi jumătate în care a fost formal în vigoare legea fundamentală a unui *regnum*, ci acoperirea propagandistică a unui *magnum latrocinium* sub a cărui dominaţie România a cunoscut acte de barbarie statală dintre cele mai înfiorătoare. Mai departe, împrejurarea că deziderate legitime ale unei epoci a cărei despărţire de individualismul specific consituţionalismului clasic devenise cel mai târziu din 1918 incontestabilă au fost instrumentalizate de regimurile totalitare ale secolului XX şi desfigurate de ideologiile asociate poate constitui un argument legitim pentru a explica nocivitatea acestor regimuri şi ideologii, însă câtuşi de puţin pentru a accepta tacit rezultatul unei asemenea compromiteri.

Dacă este adevărat că deja prin consacrarea la nivel constituţional în 1923 a schimbărilor reale intervenite în societatea românească, aşa cum remarca tot Negulescu în 1938, „se părăseşte individualismul exagerat din 1866, admiţându-se o tendinţă mai socială"[26], cum s-ar putea explica atunci faptul că art. 16 alin. 1 al Constituţiei din 1938 reia formularea art. 19 alin. 1 din Constituţia de la 1866, mai puţin caracterizarea proprietăţii drept sacră? Răspunsul ezitant şi în multe privinţe nu tocmai clar al lui Paul Negulescu revelează existenţa unei tensiuni remarcabile între principiile asumate la nivel general de Constituţie şi reglementarea dată unei instituţii totuşi fundamentală pentru întrega ordine social-politică şi economică precum proprietatea: „S-ar părea că redactorii constituţiunei de la 1938, voind să afirme puternic că dreptul de proprietate individuală şi capitalul rămân ca instituţiuni care stau la baza ordinei sociale, au crezut necesar să părăsească chiar formulele întrebuinţate în pactul din 1923, care păreau să recunoască proprietăţii o funcţie socială, de aceea au dat o nouă redactare întregii materii, foarte apropiată de aceea a declaraţiunei drepturilor omului şi cetă-ţeanului şi a codului civil"[27].

Cel puţin geneza textului nu este greu de explicat dacă avem în vedere faptul că redactarea Constituţiei din 1938 a fost în principal opera lui Istrate Micescu, acel

[25] F. Wieacker (1974), p. 26.
[26] P. Negulescu (1938a), p. 191.
[27] P. Negulescu (1938b), p. 65.

„eminent juriscon-sult”[28] al cărui discurs din cadrul dezbaterilor parlamentare din 1923 constituit ţinta interven-ţiilor mai sus amintite ale lui Brătianu şi Iorga. Respinsă la vot, formularea propusă de Micescu pentru art. 17 alin. 1 al Constituţiei din 1923 – „Proprietatea de orice natură, precum şi creanţele asupra Statului, sunt inviolabile”[29] – se regăseşte – cu adăugarea pe de o parte a creanţelor asupra particularilor, pe de altă parte a formulei „garantate ca atare” în textul art. 16 alin. 1 din Constituţia de la 1938. Chiar în lipsa discursului parlamentar al lui Micescu din 1923 („n-a fost publicat, pentru că n-a fost trimis”[30]), critica adusă conceperii proprietăţii ca funcţie socială poate fi desprinsă cu destulă uşurinţă din prelegerile sale de drept civil. „Pentru a zdruncina temeliile dreptului de proprietate, s-a împrumutat doctrinelor socialiste un epitet căruia i s-a atribuit importanţa unei teorii, şi s-a zis: dreptul de proprietate este o funcţie socială”, expresie care „dacă nu ar înfăţişa o adevărată primejdie, ar fi o fundamentală prostie” născocită de „propaganda socialistă, pentru a săpa fundamentul dreptului de proprie-tate, pentru ca, în spatele acestei enormităţi să se adăpostească atacul”[31].

Chiar făcând abstracţie de tonul pasional al formulării lui Istrate Micescu, trebuie remarcat faptul că poziţiile aflate în conflict din cadrul dezbaterii constituţionale din 1923 par a fi imposibil de conciliat: în vreme ce pentru juristul Micescu dreptul de proprietate are „rostul ... de a înfăţişa o expresie economică a libertăţii individuale”[32] şi, „pentru a fi sigur, trebuie să fie permanent şi etern”[33], istoricul Nicolae Iorga evidenţia dimpotrivă, caracterul schimbător definitoriu pentru orice „formulă de proprietate” destinată „să pună în legătură rezultatul muncii individuale cu necesităţile predominante si esenţiale ale societăţii însăşi”, formulându-şi teza în termeni la fel de categorici: „nu societatea există pentru proprietate, ci proprietatea şi orice alta există inainte de toate pentru societate. Societatea e elementul dela inceput, societatea e elementul dominant, societatea e zeul, dacă voiţi: proprietatea concepută într-un anume sens, este numai idolul”[34]. Tocmai datorită acestei opoziţii exprimate în termeni deo-potrivă principiali şi categorici, încercarea lui Paul Negulescu de a concilia cele două poziţii face întregul său demers de explicare a neconcorrdanţei dintre art. 4 şi art. 17 alin. 1 din Constituţia din 1938 încă şi mai neconvingător. „După cum pozitiviştii, ca Auguste Comte şi Leon Duguit, se înşeală când afirmă că proprietatea nu este decât o funcţiune socială, tot aşa se înşeală şi acei care consideră că ea nu are decât o funcţiune individuală, de a da satis-facţiune numai intereselor proprietarului”[35].

---

[28] N. Iorga (1938), p. 21.
[29] A. Lascarov-Moldovanu & S. Ionescu (1925), p. 117.
[30] *Ibidem*, p. 108.
[31] I. Micescu (1931–1932/2000), p. 293.
[32] *Ibidem*, p. 292.
[33] *Ibidem*, p. 294.
[34] N. Iorga, în A. Lascarov-Moldovanu, S. Ionescu (2005), pp. 113–117 (114).
[35] P. Negulescu (1938b), p. 67.

Reperele alese de Negulescu pentru teza proprietăţii ca funcţiune socială sunt esenţiale pentru înţelegerea controversei dintre juriştii români în jurul acestei chestiuni. În sine, alegerea nu trebuie să surprindă, Leon Duguit (1859–1928) fiind asociat până astăzi[36] cu „teoria pronunţat antiliberală şi în contrasens cu ideile constituţionalismului clasic a proprietăţii ca funcţie socială era general acceptată în epocă”[37], teorie caracterizată în mod esenţial prin excluderea proprietăţii înţelese (şi) ca drept subiectiv[38]. Mircea Djuvara însuşi supune această concepţie unei analize remarcabile în care arată că juristul francez „înainte de toate face o vastă analiză a Revoluţiei franceze, a aşa-zisului individualism al ei formulat mai ales în *Declaraţia drepturilor omului*”, potrivit căruia „aceşti indivizi ar avea drepturi naturale, drepturi preexistente societăţii, ca şi cum ar fi existat înainte de societate, ca indivizi aparte, ca şi când la un moment dat s-ar fi legat între ei să constituie o societate, cum susţine şcoala dreptului natural”[39] pe care Djuvara o respinge fără echivoc, iar o lectură atentă a acestei analize ar putea conduce la concluzia că Duguit a reprezentat o sursă de primă mărime a opoziţiei manifestate de Djuvara faţă de individualismul liberal, ceea ce nu-l va împiedica pe acesta din urmă să supervizeze fulminanta diatribă susţinută ca teză de doctorat de Nicolae Steinhardt în anul 1936.

Altfel decât neokantianul Djuvara, a cărui critică la adresa lui Duguit se mărgineşte în principal la imposibilitatea unei deducţii a dreptului din observarea unei stări de fapt, neurmându-l pe juristul francez în despărţirea lui radicală de concepte esenţiale ale dreptului modern (dreptul subiectiv şi suveranitatea statului) asociate cu metafizica pentru a le respinge împreună cu aceasta în favoarea pozitivismului sociologic inspirat de Auguste Comte şi a solidarităţii sociale ca *fapt* şi totodată *izvor* fundamental al dreptului obiectiv, Nicolae Steinhardt întreprinde o demolare sistematică a lui Duguit, asociat unei orientări «romantice» opuse «clasicismului» juridic al constituţionalismului clasic putând fi considerat în această privinţă *cum grano salis* un *alter-ego* al lui Istrate Micescu. Absolutizarea individualismului îl împiedică însă pe Steinhardt să ţină seama de realitatea evidenţiată de Mircea Djuvara – cel pentru care înţelegerea drepturilor subiective şi sub aspectul funcţiunii lor sociale reprezenta un progres major în raport cu „ideologia dreptului natural”[40] – într-un important text din 1929 privind *Structura juridică a capitalismului modern*, unde arătase că „întreaga evoluţiune a dreptului, de la abstracţiunea pe care au enunţat-o câţiva dintre autorii revoluţiunii franceze până astăzi, a constat tocmai în aceea că s-a aşezat grupul cu toate elementele pline

[36] P. Babie & J. Viven-Wilksch (2019); S. R. Foster, D. Bonilla (2011), pp. 102–106;

[37] M. Balan, (2015), p. 231 cu trimitere la L. Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, 2e èd., T. 3: *La théorie générale de l'état*, Fontemoing, Paris, 1923, p. 618: „on peut dire que la conception de la propriété disparaît pour faire place á la conception de la propriété comme fonction sociale”.

[38] L. Duguit (1912), p. 158: „La propriété n'est plus le droit subjectif du propriétaire; elle est la fonction so-ciale du détenteur de la richesse”.

[39] M. Djuvara (1995), pp. 374–383 (376, 377).

[40] M. Djuvara (1998), p. 57.

de înţeles pe care acest cuvânt le reprezintă, în locul care i se cuvine", acesta fiind, de altfel, motivul pentru care „astăzi nu se mai poate vorbi în drept de individualismul revoluţiunii franceze"[41].

Dovedindu-se bun cunoscător al doctrinelor franceze, Steinhardt comite în schimb grava eroarea de a-l asocia pe Duguit „romanticului" Friedrich Carl von Savigny şi Şcolii Istorice a Dreptului expediată ca „mistică a poporului"[42], alăturându-se astfel într-un mod pe cât de paradoxal, pe atât de semnificativ, ideologiei juridice marxist-leniniste, ceea ce face cu atât mai relevant episodul în care critica sa la adresa lui Duguit şi a înţelegerii drepturilor subiective ca «funcţii sociale» reînvie cu aceeaşi putere în România socialistă. În anul 1964, cel de-al doilea număr trimestrial al revistei „Studii şi Cercetări Juridice" publica un studiu în care Yolanda Eminescu analiza *Teoria drepturilor subiective în literatura burgheză contem-porană* în care prescria tocmai ştiinţei juridice socialiste nici mai mult, nici mai puţin decât sarcina de a duce „o luptă hotărâtă atât împotriva negării drepturilor subiective ca o categorie independentă, cât şi împotriva teoriilor care propun înlocuirea acestor drepturi cu categoria «funcţiei» a «obligaţiei» sau a «situaţiei juridice», care nu sunt decât încercări de justificare teoretică a călcării în picioare a drepturilor subiective formale, proclamate de burghezie în perioada când a jucat un rol progresist", adică în perioada în care drepturile subiective erau considerate drepturi naturale ale indivizilor preexistente societăţii[43]. Chiar dacă Yolanda Eminescu nu se referă explicit la Duguit, alegându-şi-i ca ţinte pe Hans Kelsen, Paul Roubier şi Jean Dabin, nu încape îndoială cât priveşte adevărata direcţie a criticii sale.

Fie şi numai privit în sine, demersul este cu adevărat remarcabil: în condiţiile preeminenţei oficiale a unei ideologii (juridice) marxist-leniniste pentru care înlocuirea drepturilor subiective cu funcţii sociale definite în mod obiectiv – concepţia lui Duguit era *en vogue* în Uniunea Sovietică a anilor 1920 – ar fi fost mai degrabă firească, iar obiectivismul juridic reprezenta un pendant natural, juriştii români aleg să menţină existentă tensiunea între drepturile subiec-tive ca *structuri juridice ale libertăţii persoanei*, pe de o parte, şi acele *exigenţe obiective ale convieţuirii sociale* care dobândesc relevanţă juridică prin interfaţa aspectului funcţiunilor sociale[44]. În cazul Yolandei Eminescu era însă vorba despre mai mult decât o rezistenţă indi-vidală, ceeea ce devine limpede o dată cu plasarea studiului ei alături de cel publicat de Traian Ionaşcu şi Eugen Barasch în acelaşi număr trimestrial secund al revistei Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române *Despre relativa independenţă a unor aspecte ale formei în drept*, având ca titlu secundar *Problema constantelor dreptului*.

Considerat pe bună dreptate o lucrare deschizătoare de drumuri, textul celor doi civilişti de formaţie interbelică porneşte în mod explicit de la distincţia lui

[41] M. Djuvara (1929), p. 190.
[42] Steinhardt (1936/2008), p. 152.
[43] Y. Eminescu (1964), 297.
[44] Comp. pe larg O. Behrends (1990); O. Behrends (1994).

François Gény – marele contemporan şi rival al lui Duguit[45] – între ştiinţă şi tehnică în drept, Ionaşcu şi Barasch diferenţiază între instituţiile şi categoriile juridice ca sistem pur logic independent de configuraţiile sociale şi economice contingente, pe de o parte, şi scopurile dreptului pe de altă parte; dacă primele fac obiectul *tehnicii juridice*, cele din urmă aparţin *ştiinţei dreptului*[46]. Astfel stând lucrurile, este de la sine înţeles că locul drepturilor subiective nu mai poate fi ameninţat ca atare de funcţiunile sociale, câtă vreme cele două grupe au fiecare locul ei sistematic şi metode diferite de abordare. Pe de altă parte, diferenţa însăşi este destinată să sublinieze faptul că autonomia tehnicii juridice nu înseamnă independenţa acesteia faţă de scopurile urmărite prin drept la nivelul societăţii, astfel că proprietatea ca instituţie juridică nu poate fi nici înlocuită de o funcţie socială care să înlocuiască dreptul subiectiv inerent acestei instituţii ca instituţie de drept modern, aşa cum pe de altă parte întinderea, limitele şi sarcinile dreptului (subiectiv) de proprietate sunt autonome, însă nu independente de funcţiunea socială urmărită prin exerciţiul lor. Pe scurt: Rudolf von Jhering, în loc de Leon Duguit[47].

(II)

1.

„Constituţiile inspirate din doctrina individualistă vorbesc numai de drepturile individului, Statul neavand decât a-şi limita drepturile sale şi a nu da nimic pozitiv individului, după cum individul nu are a cere nimic Statului. Constituţiile noi se inspiră însă din teoria sociologică ... după care individul, împlinind o funcţiune socială, trebuie să se pună în serviciul societăţii; drepturile şi libertăţile individului trebuie deci completate cu datoriile lui faţă de colectivitate.”[48] Ideea generală exprimată astfel de Dimitrie Gusti la finalul ciclului de conferinţe organizat în cadrul Institutului Social Român despre *Noua Constituţie a României* în perioada 1921–1922 fusese particularizată în cadrul dezbaterilor parlamentare în jurul constituţiei de la Weimar de Hugo Sinzheimer, discipolul lui Otto von Gierke considerat până astăzi părintele dreptului muncii: „libertatea economică a individului nu este un bun autonom şi scop în sine, ci trebuie recunoscută în viaţa economică numai în măsura în care îndeplineşte o funcţiune socială (*soziale Funktion*) şi întreaga materie juridică este tratată pornind de la această idee fundamentală”[49]. Cu privire la proprietate, ideea exprimată astfel de Gusti şi Sinzheimer părea să fie avansată şi de Anibal Teodorescu pe 15 aprilie 1923 într-o prelegere despre *Solidarismul juridic* din cadrul ciclului gustian

[45] A se vedea pe larg F. Chazal (2010).
[46] T. Ionaşcu & E. Barasch (1964).
[47] M. Löhnig (2019), pp. 113–115.
[48] D. Gusti (1923), p. 418.
[49] H. Sinzheimer citat de C. Bumke (2002), p. 189.

referitor la *Doctrinele partidelor politice*: „Constituţia, cu care ţara a fost înzestrată acum câteva zile se îndreaptă şi mai mult pe această cale ... Proprietatea nu mai este sacră şi inviolabilă, ci numai garantată", şi astfel, „plecând de la concepţia proprietăţii sacre şi inviolabile de la 1866, ajungem în ceva mai mult de o jumătate de veac ... la concepţia solidaristă a proprietăţii, de această dată nu în mintea filosofilor, ci în litera limpede a legii şi a Constituţiei"[50].

Deşi ideea era exprimată aproape identic, conţinutul era profund diferit, câtă vreme Teodorescu îi are ca repere principale pe Leon Bourgeois şi Leon Duguit, fiind, nu altfel decât Istrate Micescu şi Nicolae Steinhardt, tributar aproape exclusiv al culturii juridice franceze. De la această regulă existau însă şi excepţii remarcabile, printre care în primul rând ar trebui amintit Matei Cantacuzino, nu atât pentru faptul că în concepţia sa situată de la bun început între «şcoala socialistă» şi «concepţia opusă, liberală», dreptul subiectiv şi funcţia socială sunt armonizate printr-o eventuala însumare a defectelor (precum în cazul lui Negulescu), ci graţie identificării „esenţei dreptului" în „noţiunea de raport"[51] cu trimitere imediată la „raportul de reciprocitate" din *Doctrina ştiinţei* a lui Fichte, însă cu explicaţii care amintesc puternic de concepţia lui Rudolf von Jhering – ea însăşi o recuperare pe cale ocolită a «raportului juridic» aşezat de Savigny ca fundament al întregului sistem al dreptului, însă înlocuit de Puchta cu «dreptul subiectiv» – invocată şi redată pe larg în secţiunea despre «cercetarea ştiinţifică»[52]. Aceeaşi suveranitate senină traversează şi tratarea spinoasei chestiuni despre proprietate ca drept subiectiv şi/sau funcţiune socială în singurul paragraf consacrat acestei chestiuni. Pe de o parte „exerciţiul puterilor inerente dreptului de proprietate stă în relaţie directă cu interesele economice generale şi cu nevoia socială a unei mai bune repartizări a bunurilor", iar limitele înseşi ale îngrădirii sunt determinate de „experienţa şi cuminţenia fiecărei naţiuni şi fiecărei generaţii"; pe de altă parte însă, „experienţa vieţii sociale în toate popoarele dovedeşte că principiul şi temeiul proprietăţii individuale, ca o condiţie esenţială a libertăţii nu poate să fie tăgăduit fără a se surpa temelia însăşi a a oricărei organizări sociale"[53].

Publicate în 1921, aşadar aproape în ajunul dezbaterii constituţionale, *Elementele* lui Matei Cantacuzino par să fi rodit şi în orientarea lui Alexandru Costin, magistratul de la Tribunalul Ilfov care îşi asumase sarcina de a susţine prelegerea despre Concepţiile actuale ale proprietăţii şi constituţia în cadrul primului dintre cele două cicluri de conferinţe ale Institutului Social Român mai sus amintite. Pentru Costin, referinţa aleasă pentru calificarea proprietăţii ca funcţie socială în contextul premergător adoptării Constituţiei din 1923 nu este o «teorie» a proprietăţii ca funcţie socială, cât «consacrarea« acesteia ca atare[54], şi anume prin

[50] A. Teodorescu (1923), p. 225.
[51] M. Cantacuzino (1921/1996), p. 25–26.
[52] *Ibidem*, pp. 14–16.
[53] Ibidem, par. 190, p. 104.
[54] A. Costin (1923), p. 259; comp. M. Manoilescu (1923), p. 171.

art. 153 al Constituţiei germane de la Weimar adoptate la 11 august 1919, potrivit căruia „proprietatea este garantată de Constituţie", iar „cuprinsul şi limitele ei sunt stabilite prin legi" (alin. 1) în condiţiile în care „proprietatea obligă" iar „întrebuinţarea ei trebuie să fie în acelaşi timp un serviciu pentru un cât mai mare bine social" (alin. 3). Dincolo de folosirea tradiţională a expresiei „legătură socială" (*Sozialbindung*)[55] în loc de *fonction sociale*, deosebirea faţă de accepţiunea duguitiană este remarcabilă. Ca şi în cazul Constituţiei italiene din 1947, care prevede explicit în art. 42 alin. 2 că „proprietatea privată este recunoscută şi garantată de lege, care îi determină modurile de dobândire, de folosire, precum şi limitele, în scopul de a-i asigura îndeplinirea funcţiei sociale (*allo scopo di assicurarne la funzione sociale*) şi de a o face accesibilă tuturor", abordarea proprietăţii în termenii Constituţiei Republicii de la Weimar nu poate fi transformată în condiţionarea garanţiei constituţionale de felul în care folosirea concretă a unei proprietăţi serveşte intereselor sociale.

În vreme ce „limitarea constituţională a instrumentalizării proprietăţii pe considerente de politică socială nu este compatibilă cu «realismul» sociologic al lui Duguit, care neagă drepturile subiective ale proprietarului şi înţelege să-l protejeze numai în «funcţia socială» pe care o îndeplineşte"[56], nu mai puţin însă, marele constituţionalist liberal Gerhardt Anschütz (1867–1948) putea considera că textul constituţional aşează garantarea proprietăţii pe acelaşi plan cu garantarea libertăţii individuale „în virtutea concepţia noastre individualist-socială, însă nu socialistă despre drept şi economie", aceasta însemnând că „termenul «garantat» folosit într-o parte înseamnă acelaşi lucru ca cel de «inviolabil» în cealaltă parte."[57] Cu toate acestea, nu era deloc limpede în ce măsură concepţia profesată de Anschütz, dincolo de individualismul ei manifest, era şi socială, devenind însă în schimb limpede relativ repede că formularea constituţională germană lăsa cale liberă adoptării unor *legi* prin care ar fi putut fi reglementate „nu numai *limitele*, ci şi *conţinutul* proprietăţii"[58] şi a fost nevoie de „un studiu care a făcut istorie juridică" al civilistului Martin Wolff (1872–1953) din anul 1923 prin care termenul constituţional de «garantare» a proprietăţii din art. 153 alin. 1 dobândeşte semnificaţia unei „garanţii instituţionale (*Institutsgarantie*)"[59] împotriva unor asemenea intervenţii prin care s-ar limita libera dispoziţie a titularului[60].

Altfel decât Anschütz, Wolff interpretează textul art 153 alin. 3 referitor la obligaţiile decurgând din existenţa şi folosirea proprietăţii de către titularul acesteia din urmă de o manieră incompatibilă cu tradiţionala inviolabilitate liberală, statuând – pentru toate drepturile patrimoniale – o „dublă obligaţie a celui îndreptăţit: obligaţia de a-şi exercita dreptul *atunci când* interesul public o cere şi

[55] W. Leisner (1972), p. 16; H. Rittstieg (1975), pp. 252–271.
[56] P. Badura (1972), p. T 27.
[57] G. Anschütz (1933), Art. 153 nr. 4 p. 705.
[58] *Ibidem*, Nr. 5 p. 705–706.
[59] H. Hattenhauer (1982), p. 131.
[60] M. Wolff (1923), p. 9.

obligaţia de a-şi exercita *în aşa fel* dreptul, precum interesul public o cere”[61]. Logic similar, în materia exproprierii cu trimitere la o jurisprudenţă elveţiană care statua că „exproprierea nu trebuie înţeleasă ca o excepţie faţă de garanţia proprietăţii, ci ca o confir-mare şi particularizare a acesteia”, Wolff va considera că într-un asemenea caz „garanţia proprietăţii se transformă în garanţia *valorii* proprietăţii” la care titularul este îndreptăţit[62]. Cât priveşte însă vestita invocare a faptului că «proprietatea obligă (Eigentum verpflichtet)» din art. 153 alin. 3 I, mai precis, adaugă Wolff, „obligaţia intrinsecă sau ataşată proprietăţii privind exerciţiul potrivit naturii lucrului este o veche idee germanică, subliniată în mod special de Otto Gierke, valorificată pentru teoria dreptului subiectiv şi recunoscută de lege şi jurisprudenţă în numeroase cazuri individuale”[63].

Bibliografie

Anschütz, Gustav (1933): *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 14. Aufl., G. Stilke, Berlin.

Argyriadis-Kervegan, Caroula (2019): *Droits subjectifs et théories holistes de la société: Althusius, Gierke, Duguit*, în O. Beaud etc. (dir.), Droits subjectifs et citoyenneté, Classiques Garnier, Paris, pp. 25–48.

Babie, Paul & Viven-Wilksch, Jessica, eds (2019): Léon Duguit and the Social Obligation Norm of Property A Translation and Global Exploration, Springer.

Badura, Peter: *Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart*, Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Band II, C. H. Beck, München.

Balan, Marius (2015): *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. 1*: Teoria generală a statului şi a Constituţiei. Constituţia română în context european*, Hamangiu, Bucureşti.

Behrends, Okko (1990): *Struktur und Wert. Zum instituutionellen und prinzipiellen Denken im geltenden Recht*, în O. Behrends, M. Diesselhorst & R. Dreier (Hg), Rechtsdogmatik und praktische Vernunft. Symposion zum 80. Geburtstag von Franz Wieacker, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, pp. 138–174.

Behrends, Okko (1994): Formality and Substance in Classical Roman Law, în W. Krrawietz, N. McCormick, G. H. von Wright (eds.), Prescriptive Formality and Normative Rationality. Festschrift for Robert Summers, Duncker & Humblot, Berlin.

Brătianu, Vintilă (1923): *Nevoile statului modern şi Consttuţia României Mari*, în Institutul Social Român (ed.), Noua Constituţie a României şi noile constituţii europene, Cultura Naţională, Bucureşti, pp. 25–38.

Cantacuzino, Matei (1921/1998): *Elementele dreptului civil*, All Beck, Bucureşti.

Chazal, Francois (2010): *Léon Duguit et François Gény: controverse sur la rénovation de la science juridique*, R. I. E.J., vol. 65, pp. 85–133.

Costin, Alexandru (1923): *Concepţiile actuale ale proprietăţii şi Constituţia*, în Institutul Social Român (ed.), Noua Constituţie a României şi noile constituţii europene, Cultura Naţională, Bucureşti, pp. 251–267.

Delsol, Chantal (2012): *Ideile politice ale secolului XX*, trad. V. Boari, Polirom, Iaşi-Bucureşti.

Dilcher, Gerhard (1974–75): *Genossenschaftstheorie und Sozialrecht: ein «Juristensozialismus» Otto von Gierkes?*, Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico 3–4, Il «Socialismo giuridico», tomo I, pp. 319–365.

[61] *Ibidem*, p. 11.
[62] *Ibidem*, p. 13.
[63] *Ibidem*, p. 10; în acelaşi sens şi J.-D. Kühne (1984), p. 368.

Djuvara, Mircea (1929): *Câteva consideraţiuni despre structura juridică a capitalismului modern*, Dreptul, vol. 57 No. 24, pp. 185–192.

Djuvara, Mircea (1930/1993): *Teoria generală a dreptului. Drept raţional, izvoare şi drept pozitiv*, All Beck, Bucureşti.

Djuvara Mircea (1938/2016): *Stat şi etică*, Dreptul, nr. 6, pp. 219–224.

Djuvara, Mircea (1939): *La nouvelle Constitution roumaine et son esprit*, Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger tome 56, pp. 277–308.

Djuvara Mircea (1940): *Die neue rumänische Verfassung*, în P. Ritterbusch (Hg.), Politische Wissenschaft. Deutscher Rechtsverlag, Berlin, 1940, pp. 145–172.

Djuvara, Mircea (1942): *Naţiunea Română ca principiu al dreptului nostru (o comparaţie cu principiile noului drept german)*, Extras din „Revista Cursurilor şi Conferinţelor Universitare" nr. 5–7.

Djuvara, Mircea (1998): *Eseuri de filosofie a dreptului*, ed. N. Culic, Trei, Bucureşti.

Duguit, Leon (1912): *Les transformations du droit privé depuis le Code Napoléon*, Félix Arcan, Paris, 1912.

Eminescu, Yolanda (1964): *Teoria drepturilor subiective în literatura burgheză contemporană*, SCJ nr. 2, pp. 295–326.

Foster, S. R. & Bonilla, D. (2011): *The Social Function of Property: A Comparative Law Perspective*, Fordham L. Rev. 80 (2011), pp. 101–113.

Grossi, Paolo (2011): *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma.

Gusti, Dimitrie (1923): *Individ, stat şi societate în constituţia viitoare*, în Institutul Social Român (ed.), Noua Constituţie a României şi noile constituţii europene, Cultura Naţională, Bucureşti, pp.407–425.

Hattenhauer, Hans (1982): *Grundbegriffe des bürgerlichen Rechts. Historisch-dogmatische Einführung*, C. H. Beck, München.

Hattenhauer, Hans (1983): *Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des deutschen Rechts*, 3. Aufl., C. F. Mül-ler, Heidelberg.

Hurezeanu, Damian (1997): *Viziune organică la Nicolae Iorga*, Editura Academiei Române, Bucureşti.

Iancu, Bogdan (2022): *Separaţia puterilor în Constituţiile de la 1866 şi 1923*, în M. Guţan, O. Rizescu, B. Iancu, C. Cercel, B. Dima., Şefii de stat: dinamica autoritară a puterii politice în istoria constituţională româ-nească, Universul Juridic, Bucureşti, 2022, pp. 247–312.

Ionaşcu, Traian & Barasch, Eugen A (1964): *Despre relativa independenţă a unor aspecte ale formei în drept. Problema constantelor dreptului*, SCJ 2/1964, pp. 177–189.

Iorga, N. (1923): *Istoricul Constituţiei româneşti*, în Institutul Social Român (ed.), Noua Constituţie a României şi noile constituţii europene, Cultura Naţională, Bucureşti, pp. 5–24.

Iorga, N. (1932/1999): *România contemporană de la 1904 la 1930: supt trei regi: istorie a unei lupte pentru ideal moral şi naţional*, ed. a II-a., ed. V şi S. Râpeanu, Editura Pro, Bucureşti.

Iorga, N. (1938): *Ce a fost şi ce este Constituţia României*, Torouţiu, Bucureşti.

Kühne, Jörg-Detlef (1984): *Die Bedeutung der Genossenschaftslehre für die moderne Verfassung*, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4, pp. 552–570.

Lascarov-Moldovanu, Alexandru & Ionescu, Sergiu (1925): *Constituţiunea României din 1923 adnotată cu desbateri parlamentare şi jurisprudenţe*, Curierul Judiciar, Bucureşti.

Leisner, Walter (1972): *Sozialbindung des Eigentums*, Duncker & Humblot, Berlin.

Löhnig, Martin (2019): The «Social Function of Property», în P. Babie & J. Viven-Wilksch (eds.), Léon Duguit and the Social Obligation Norm of Property German Law, Springer Nature, Singapore, pp. 111–121.

Manoilescu, Mihail (1923): *Politica economică de stat şi Constituţia*, în Institutul Social Român (ed.), Noua Constituţie a României şi noile constituţii europene, Cultura Naţională, Bucureşti, pp. 167–193.

Micescu, Istrate (1930–1931/2000): *Curs de drept civil*, All Beck, Bucureşti, 2000.

Negulescu, Paul (1925): *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, ed.a III-a, Tip. Române Unite, Bucureşti

Negulescu, Paul (1938a): *Constituţia României*, în D. Gusti (coord.), Enciclopedia României, vol. I, Impr. Naţională, Bucureşti, pp. 172–200f.

Negulescu, Paul (1938b): *Principiile fundamentale ale Constituţiunei din 27 februarie 1938*, Corlăţeanu, Bucureşti.

Pfeiffer-Munz, Suzanne (1979): *Soziales Recht ist deutsches Recht : Otto von Gierkes Theorie des sozialen Rechts untersucht anhand seiner Stellungnahmen zur deutschen und zur schweizerischen Privatrechtskodi-fikation*, Schulthess, Zürich.

Rittstieg, Helmut (1975): *Eigentum als Verfassungsproblem: zu Geschichte und Gegenwart des bürgerlichen Verfassungsstaates*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.

Rousseau Jean-Jacques (2008): *Despre contractul social sau principiile dreptului politic*, trad. C. Avramescu, Nemira, Bucureşti.

Schultze Alfred (1922): *Otto von Gierke als Dogmatiker des bürgerlichen Rechts*, Jherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts, Vol. 73/ (NF 37), pp. I–XLVI.

Stanomir, Ioan (2005): *Libertate, lege şi drept: o istorie a constituţionalismului românesc*, Polirom, Iaşi.

Stanomir, Ioan (2006): *În jurul Constituţiei: practică politică şi arhitectură legală*, Ed. Univ. din Bucureşti.

Steinhardt, Nicolae (1936/2008): *Principiile clasice și noile tendințe ale dreplului constituţional: critica operei lui Leon Duguit, Addenda: Dreptul social*, ed. F. Roastiş, Polirom, Iași.

Teodorescu, Anibal (1923): *Solidarismul juridic*, în Institutul Social Român (ed.), Doctrinele partidelor politice, Ed. Cultura Naţională, Bucureşti, pp. 218–226.

Wieacker, Franz (1967): *Privarechtsgeschichte der Neuzeit, unter besonderer Berücksichtigung der deut-schen Entwicklung*, 2. Aufl., Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen .

Wieacker, Franz (1974): *Industriegesellschaft und Privatrechtsordnung*, Athenäun, Fischer Tb.

Wieland, Joachim (2018): *Gemeinwohlbindung des Eigentums als republikanisches Rechtsinstitut*, în K. Gräffin von Schlieffen (Hg.), Republik – Rechtsverhältnis – Rechtskultur. Mohr Siebeck, Tübingen.

Wolff, Martin (1923): *Reichsverfassung und Eigentum*, în Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für W. Kahl, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 3–30.

REGIMUL JURIDIC APLICABIL ACTELOR NORMATIVE EMISE ÎN CIRCUMSTANȚE EXCEPȚIONALE: STAREA DE URGENȚĂ ȘI STAREA DE ALERTĂ

dr. Dana APOSTOL-TOFAN[*]

Résumé: *Au début, l'étude examine d'un point de vue générale, la doctrine concernant la théorie des circonstances exceptionnelles, son origine, l'état d'urgence et l'état d'alerte. La doctrine de l'entre-deux-guerres est développée la théorie de l'acte de gouvernement en période de crise, acte soustrait au contrôle judiciaire traditionnel. Le contenu proprement dit de l'article concerne les différentes catégories d'actes normatifs adoptés en Roumanie, pendant la pandémie de coronavirus, en état d'urgence, pendant 2 mois et en état d'alerte, pendant environ 20 mois, institués tous les 30 jours. Ainsi, une brève analyse fait référence aux deux décrets du Président de la Roumanie, établissant et, respectivement, prorogeant l'état d'urgence. Les ordonnances militaires adoptées pendant l'état d'urgence, sur la base d'une disposition de l'O.U.G. no. 1/1999 concernant le régime de l'état de siège et de l'état d'urgence représente une autre catégorie d'actes normatifs avec une spécificité particulière. En outre, l'analyse fait référence aux actes normatifs adoptés avant la mise en place des mesures exceptionnelles déterminées par la pandémie, modifiées en 2020, aux lois adoptées par le Parlement, pendant la pandémie, mais aussi aux arrêtés du gouvernement d'établir l'état d'alerte.*

Mots clés : *l'état d'urgence ; l'état d'alerte ; l'acte de gouvernement ; acte normatif ; ordonnance militaire ;*

1. Considerații introductive

„Instituirea stării de urgență pentru prima dată în România postdecembristă, în temeiul Constituției din 1991 revizuită și republicată în anul 2003, a determinat **emiterea/adoptarea unor acte juridice de către autoritățile publice, fără precedent, unice până în prezent, în sistemul legislativ românesc**."[1]

Cu această frază de debut am prefațat o analiză cu privire la actele normative adoptate în vederea instituirii și prelungirii stării de urgență, în România, ca urmare a unei pandemii, ce s-a extins, cu excepția câtorva state, la nivel mondial. Studiul a fost inclus într-o lucrare apărută la scurt timp, de la declanșarea unei perioade de circa 2 ani, de restrângere a unor drepturi și libertăți cetățenești, inclusiv, dintre cele consacrate expres în Titlul al doilea al Legii fundamentale.

---

[*] Cercetător științific gr. I la Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române; prof. univ. dr. la Facultatea de Drept a Universității din București; e-mail: dana.tofan@drept.unibuc.ro

[1] D. Apostol Tofan, *Anomaliile legislative ale stării de urgență*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 1–15.

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 12 (68), nr. 1, p. 75–103, Bucureşti, ianuarie–martie, 2023

DOI: 10.59277/SCJ.2023.1.03

„Coronavirus, epidemie, pandemie, stare de urgență, criză sanitară, stare de alertă, mască de protecție, covid, izolare, carantină, șomaj tehnic, triaj epidemiologic, termomăsurare, amnistie fiscală, amenzi contravenționale, rate la bancă, digitalizare sunt doar câteva dintre cuvintele pe care le auzim pe toate canalele încă din martie 2020" este fraza cu care începe lucrarea mai sus menționată.[2]

Ea sintetizează convingător, noul bagaj lingvistic cu care în scurt timp a trebuit să ne familiarizăm, însoțit de o serie de măsuri mai mult sau mai puțin restrictive, al căror rol și proporționalitate, cu gradul efectiv de înlăturare a riscului de infectare, probabil că nu vor putea fi înțelese pe deplin vreodată.

Numărul de cazuri de îmbolnăvire (3.290.000) și numărul total de decese (67.253), consultat pe site-ul oficial, în data de 26 noiembrie 2022, reflectă dramatismul perioadei prin care România a trecut, alături de întreaga lume[3], începând cu aproape 3 ani în urmă, când pandemia de coronavirus a apărut, urmare a unui virus identificat pentru prima dată, în urma unui focar izbucnit în orașul chinezesc, Wuhan.

Absența unei minime specializări în domeniul sănătății nu ne permite să continuăm cu aprecieri legate de aceste aspecte, pentru noi prezentând interes măsurile promovate de guvernanții țării în această perioadă, concretizate în adoptarea unor acte normative specifice, mai ales, din perspectiva constituționalității și legalității acestora. Și respectarea *principiului proporționalității* consacrat de art. 9 din Codul administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019 prezintă o semnificație aparte în cazul unei perioade caracterizate prin existența unor „*circumstanțe excepționale*" ca cele prin care tocmai am trecut o lungă perioadă de timp.

O scurtă incursiune cu privire la începuturile teoriei *circumstanțelor excepționale*, denumirea generică a unei stări de anormalitate în dezvoltarea unei societăți, va constitui fundamentul pe care să construim o analiză succintă cu privire la actele normative adoptate în această perioadă de criză, acte având fie o natură legislativă, cele adoptate de Parlament, fie o natură administrativă, cele adoptate de Guvern sau de alte autorități publice din sfera puterii executive.

O precizare necesară se referă la legislație, inclusiv sau mai ales, cea de rang constituțional, relativ sumară în această zonă, situație de altfel, explicabilă, prin imposibilitatea anticipării conținutului efectiv al *circumstanțelor excepționale*.

2. Originea teoriei circumstanțelor excepționale. Actul de guvernământ pe timp de criză

Încă de la început se impune a sublinia că, teoria *circumstanțelor excepționale* și implicit, teoria *actelor de guvernământ*, adoptate în perioade de criză au apărut și s-au dezvoltat la începutul secolului trecut, mai ales, pe fondul schimbărilor

[2] O. Dimitriu, în Cuvântul editorului, la lucrarea *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, Ed. C.H. Beck, București, 2020.

[3] Numărul total de cazuri de îmbolnăvire în lume, de 640 milioane iar de decese de 6,63 milioane (consultat pe site-ul oficial la data de 26.11.2022 este copleșitor și revelator pentru a putea cuprinde dimensiunea efectelor dramatice ale pandemiei.

dramatice produse de primul război mondial, de urmările acestuia, a unor *situații de necesitate* care impuneau soluții rapide.

„În evoluția oricărei societăți pot să apară perioade de criză, determinate de tulburări politice, sociale sau chiar economice, perioade ce atrag inevitabil o serie de probleme urgente și imperioase, ce se cer rapid rezolvate și care, în totalitatea lor creează o *stare de necesitate* neprevăzută sau chiar imprevizibilă" arăta un mare autor interbelic într-o lucrare consacrată în totalitate acestei problematici, publicată în urmă cu aproape un secol în urmă.[4]

Pe aceeași linie de idei, se mai susținea: „colectivitatea care compune un Stat nu trăiește numai o viață normală, reglementată prin ordinea legală, uneori pot să intervină accidente, turburări provocate fie de oameni, fie de forțele naturii, care pot să zdruncine viața colectivității, să amenințe existența regimului politic sau a statului însuși. În aceste stări de criză, Executivul trebuie să ia măsurile dictate de împrejurări, chiar neținând seamă de legi, numai în scopul de a salva interesele superioare ale colectivității".[5]

În *situații de criză*, asigurarea legalității ar putea paraliza activitatea administrației interzicându-i să ia măsurile necesare sau amânând-le, punându-se problema de a alege între eficiența activității și respectarea regulilor de drept. Desigur că, situațiile excepționale autoriză Administrația să nu aplice regulile de drept pe care în mod normal le respectă; actele luate în asemenea circumstanțe sunt exceptate de la regulile de drept comun fiind supuse, în schimb, unor reguli de drept special, deosebite de cele obligatorii în timp normal.[6]

În consecință, *circumstanțele excepționale* reprezintă anumite situații de fapt care produc dublul efect de a suspenda autoritatea regulilor de drept comun în activitatea administrației și de a declanșa aplicarea față de aceste acte a unei legalități speciale. Acest drept special derivă din însăși excepțiile stabilite de lege și care, dacă nu sunt riguros respectate, urmează a fi cenzurate de instanțele judecătorești.[7]

Noțiunea *actului de guvernământ*, astfel cum a apărut în România, a fost împrumutată din Franța, unde s-a format spre finele primei jumătăți a veacului al XIX-lea, când puterea discreționară a Executivului, limitată prin Constituție și legi, a căutat o justificare a măsurilor sale urgente luate în caz de *necesitate publică*.[8]

În Franța, *teoria actului de guvernământ* s-a născut și s-a dezvoltat doar grație doctrinei și jurisprudenței, în lipsa unei text de lege. Ea pornește de la ideea că Statul trebuie să trăiască, și deci Guvernul are datoria de a face tot posibilul pentru

---

[4] G.C.Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate, Studiu de drept public comparat*, „Tipografiile Române Unite", București, 1924, p. 9.

[5] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ. Vol. I. Principii generale*, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1934, p. 498.

[6] M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Cerma, București, 1998, p. 116.

[7] *Ibidem*.

[8] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 485.

conservarea Statului și, în *caz de necesitate*, el poate recurge chiar la mijloace ilegale pentru salvarea Statului.[9]

Pe baza legislației și a jurisprudenței românești de la începutul secolului trecut, încă din anul 1910, un mare autor interbelic, Anibal Teodorescu, definea actul de guvernământ, ca reprezentând orice *act al autorității administrative a cărei efectuare este lăsată de lege, la aprecierea necondiționată a acestei autorități.* În raport cu această caracterizare, actele de guvernământ sunt într-adevăr, *acte discreționare*, însă numai în ceea ce privește *oportunitatea*, și nu *legalitatea*, motiv pentru a intitula analiza întreprinsă, teoria legalității actelor de guvernământ.[10]

În tratatul său de drept administrativ, publicat după aproape două decenii, profesorul Anibal Teodorescu revine asupra teoriei, cu noi exemple de jurisprudență, arătând că, deoarece asemenea acte se fac totuși în realitate – căci trebuie să convenim că realitatea faptelor este uneori, din nefericire, cu mult mai tare decât dreptul – nu există nici un motiv pentru ca ele să fie sustrase cenzurii contenciosului administrativ. Cu un cuvânt, oricât de grave și excepționale ar fi fost împrejurările în care au fost făcute actele de guvernământ nu pot rămâne dincolo de legalitate.[11]

Un alt mare specialist al vremii, profesorul Paul Negulescu expunea o teorie oarecum diferită, făcând distincție între *actele de guvernământ cu caracter politic* și *actele de guvernământ adoptate în timp de criză* și dând ca exemple, starea de agresiune armată din partea altui stat, pe timpul unei vacanțe parlamentare (deoarece Constituția din 1923 consfințea că, proclamarea stării de război se face prin lege – subl. ns.), întreruperea relațiilor diplomatice sau aplicarea mărfurilor românești a unui alt tarif vamal decât cel prevăzut în convenția comercială încheiată cu celălalt stat, situații în care Guvernul trebuia să intervină prin măsuri ferme și rapide concretizate în adoptarea unor acte normative. Asemenea stări anormale pot să fie provocate și de forțele naturii: mari cutremure care să distrugă orașe, călduri extraordinare, care să distrugă și să incendieze recolte și păduri, ***răspândirea unei boli microbiene necunoscută și foarte periculoasă***,[12] inundații catastrofale, scufundări de regiuni etc. Autoritatea trebuie să ia măsuri urgente pentru a asigura interesele colectivității, fără a mai ține seama de interesele și chiar drepturile individuale.[13]

Întrebarea care se ridică în legătură cu aceste perioade de criză se referă la opțiunea între eficiență și respectarea regulii de drept. De-a lungul vremii, jurisprudența administrativă franceză (după care s-a orientat în parte, și dreptul

---

[9] *Idem*, p. 488.

[10] A. Teodorescu, *O nouă concepțiune a Actelor de Guvernământ. Teoria legalității*. Extras din „Revista Critica" de Drept, Legislație și Jurisprudență, Tipografia „Anuarul General", București, 1910, p. 12.

[11] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu" S.A., București, 1929, p. 416 și urm.

[12] Iată că, „*situația de criză*" impusă recent, mai bine de doi ani, a fost pusă în discuție în urmă cu aproape nouă decenii, probabil, și sub influența tragediei gripei spaniole, declanșată la sfârșitul primului război mondial.

[13] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 501.

administrativ român interbelic – subl. ns.) a urmărit concilierea celor două deziderate. S-a admis astfel, că *situațiile excepționale* permit administrației să încalce dispoziții legislative cărora, în mod normal, ar trebui să i se supună, dar s-a susținut totodată că, *actele emise în asemenea circumstanțe*, chiar dacă scapă legislației obișnuite, nu sunt în mai mică măsură supuse dreptului, ci unui regim juridic special, diferit de cel aplicabil în vremuri normale. Este identificată astfel, o așa-numită „*legalitate a excepției*" ce corespunde *stării de necesitate*, în care „*necesitatea face legea*" intervenind astfel mai degrabă un regim de „*legalitate atenuată*" decât unul de „*legalitate suprimată*", consacrat inițial de jurisprudență și transpus ulterior în legislație.[14]

Circumstanțele excepționale nu permit administrației să încalce complet legislația, în sensul de a face orice, ci permit doar derogări, în măsura în care aceste derogări se justifică prin chiar aceste circumstanțe. *Măsurile luate în circumstanțe excepționale* trebuie să înceteze să mai fie aplicate de îndată ce chiar aceste circumstanțe au încetat.[15]

În același sens se pronunța și doctrina noastră interbelică. *Actele de guvernământ* emise pe timp de criză, în baza teoriei necesității care este și a ilegalității, sunt măsuri provizorii: ele durează atâta timp cât durează și criza. Imediat ce criza încetează, se reintră în normal, ordinea legală se restabilește, înlăturându-se actele de guvernământ. De aici, și definiția propusă de profesorul Paul Negulescu, potrivit căreia, *actul de guvernământ este o manifestare de voință din partea Puterii executive, determinată de un mare pericol ce amenință colectivitatea, care creează în mod general și provizoriu, pentru întreaga țară sau numai pentru o parte, o nouă situație juridică, atingând statutul juridic al persoanelor, creând pentru dânșii obligațiuni sau posibilități noi*.[16]

În urma unei analize pertinente a dispozițiilor Constituției din 1923, de la a cărei adoptare se împlinește un secol, marele specialist interbelic arată că, supunerea actelor legislative controlului jurisdicțional în ceea ce privește conformitatea constituțională nu trebuie să ducă la concluzia că, exceptarea actului de guvernământ de la orice formă de control judecătoresc prin art. 107 din Constituție ar fi urmărit să întroneze atotputernicia Executivului prin declararea unor acte ale sale deasupra legilor! Adevărata interpretare trebuie să rezulte din examinarea tuturor textelor, din armonizarea lor, din interpretarea unuia prin altul, de unde concluzia că legiuitorul constituant a căutat numai ca, asigurând domnia legalității să nu stânjenească activitățile necesare pentru apărarea Statului. În timp normal, astfel de măsuri sunt inadmisibile, iar dacă Constituantul admite o suspendare în caz de pericol grav, această suspendare este cu titlu provizoriu și cu dreptul pentru cel lezat de a obține despăgubiri.[17]

---

[14] G. Braibant, *Le droit administratif français*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, Paris, 1988, p. 238.

[15] *Idem*, p. 240.

[16] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 502 și urm.

[17] *Ibidem*.

În opinia profesorului Paul Negulescu, *actul de guvernământ pe timp de criză* prezenta următoarele caracteristici: a) existența unui pericol, care ar putea turbura viața normală a Statului; b) actul să nu fie un act de competența normală a Executivului, iar Parlamentul, în a cărui competența ar fi intrat adoptarea actului să fie în vacanță; c) iminența pericolului să fie așa de mare, încât orice întârziere ar putea avea consecințe funeste, măsura luată fiind determinată de urgența absolută; d) măsura luată creează un nou regim juridic; f) fiind o măsură de legitimă apărare a colectivității, actul trebuie să fie proporțional cu pericolul înlăturat; g) actul trebuie să aibă caracter de generalitate.[18]

Și profesorul Constantin Rarincescu arăta că, spre deosebire de Franța, pentru care noțiunea „*act de guvernământ*" rămânea jurisprudențială (în perioada interbelică – subl. ns.) în dreptul românesc ea devenise o noțiune recunoscută și determinată de lege, prima lege specială în materia contenciosului administrativ din 1925 consacrând o definiție și enumerând expres o serie de acte de guvernământ.[19]

De altfel, mai înainte de aceasta, chiar Legea pentru Curtea de Casație și justiție din 17 februarie 1912 este cea care a consacrat pentru prima dată, ca de la controlul secțiunii special create să soluționeze „recursurile acelor care s-ar pretinde vătămați în drepturile lor, printr-un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legii precum și recursurile în contra refuzului autorităților administrative de a rezolva o cerere relativă la un asemenea drept" să fie exceptate ***actele de guvernământ***. Acestea erau privite ca „*măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța statului, internă sau externă, sau la alte cerințe de ordine superioară, cum ar fi declararea stării de asediu, faptele de război care ar rezulta dintr-o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, executarea și interpretarea tratatelor și convențiunilor diplomatice cu statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundațiilor, foametei, tulburărilor interne, extrădarea străinilor, expulzarea lor și altele de aceeași natură*."[20]

Potrivit art. 2 din Legea pentru contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925: „*Puterea judecătorească n-are căderea de a judeca actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar* (textul reproduce alineatul final al art. 107 din Constituția din 1923 – subl. ns.). *În actele de guvernământ se cuprind toate măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța statului, internă sau externă, sau la alte cerințe de ordine superioară, cum ar fi declararea stării de asediu, faptele de război care ar rezulta dintr-o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, toate actele de comandament cu caracter militar, executarea și interpretarea tratatelor și convențiunilor diplomatice cu statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundațiilor,*

[18] *Idem*, p. 505.

[19] C. G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Ed. Alcalay, București, 1936, p. 291.

[20] V.I. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român*, ed. a II-a revăzută și adăugită de autor, Ed. All Beck, București, 1998, p. 319 din Anexa 1 intitulată *Textele legislative și constituționale relative la contenciosul administrativ român*.

foametei, tulburărilor interne, naturalizarea, actele prin care se dizolvă persoanele juridice sau li se interzice funcționarea conform legii speciale, extrădarea străinilor și altele de aceeași natură."[21]

Doctrina a subliniat caracterul imprecis și vag al definiției iar enumerarea a fost criticată, datorită caracterului său empiric. Cu toate acestea, prin evoluția jurisprudenței în materie s-a ajuns la o oarecare precizie și chiar la interpretarea restrictivă a situațiilor. Urmare a introducerii treptate a criteriului existenței unui pericol grav și iminent, care ar amenința Statul, noțiunea „*act de guvernământ*" nu mai rămâne o simplă *noțiune juridică*, ci o noțiune legată de împrejurări și considerațiuni de fapt, *extra-judiciare*, ceea ce conferă judecătorului o largă putere de apreciere.[22]

Într-o lucrare consacrată dreptului administrativ român, publicată chiar în timpul celui de-al Doilea Război Mondial, la Cernăuți, profesorul Tarangul se referea la *actele de guvernământ din timpuri de criză*, acte care, cu toate că sunt în flagrantă contrazicere cu dreptul pozitiv, rămân valabile și produc efecte de drept. Pentru timpuri de criză, legiuitorul și constituantul au dat organelor executive dreptul să facă acte, pe care în timpuri normale conform legilor nu le pot face. Ei au renunțat și la formele impuse de lege pentru aceste acte în timpuri normale. Privit din acest punct de vedere, *actul de guvernământ din timpuri de criză* nu apare ca un act ilegal, cu toate că el este în contrazicere cu legile care au prevăzut o anumită competență și anumite forme, deoarece această competență și aceste forme au fost prevăzute pentru timpuri normale, iar pentru timpuri de criză constituția și legile au revenit de la aceste dispoziții.[23]

Întreaga această scurtă incursiune în originea *stării de criză*, a *circumstanțelor excepționale* care pot impune în anumite perioade de anormalitate, în evoluția unei societăți, necesitatea adoptării unor acte speciale, în afara procedurilor formale consacrate de constituții și de legi ne arată preocuparea specialiștilor din acele timpuri de a găsi răspunsuri cu privire la *actele de guvernământ* adoptate, la efectele juridice produse, mai ales, din perspectiva controlului judecătoresc care poate fi exercitat asupra acestora.

Preocuparea autorilor de drept public cu privire la aceste chestiuni, atât la noi, cât și în Franța, unde există numeroase cercetări monografice mai ales după cel de-al Doilea Război Mondial, cu privire la actele emise în circumstanțe excepționale,[24] demonstrează așa cum am subliniat și în analiza evocată la începutul acestui studiu[25]

---

[21] Idem, p. 323 din Anexa 1 intitulată *Textele legislative și constituționale relative la contenciosul administrativ român*.

[22] C. G. Rarincescu, *op. cit.*, 1936, p. 309.

[23] E. D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 510.

[24] Menționăm cu titlu de exemplu: Birat, *La théorie des circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence du Conseil d'État*, teza de doctorat, Poitiers, 1950; F.Medany, *La théorie des circonstances exceptionnelles en droit français et égyptien*, teză de doctorat, Paris, 1954; Ch.Roig, *La théorie des circonstances exceptionnelles*, teză de doctorat, Paris, 1958; L. Nizard, *Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative*, teză de doctorat, L.G.D.J., Paris, 1992, susținută la 2 iulie 1959.

[25] D. Apostol Tofan, *loc. cit.*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 3.

că, aspectele discutabile bazate pe evenimente speciale în evoluția unei societăți nu pot fi lăsate la voia întâmplării, teoria alături de jurisprudență, încercând să ordoneze fenomene, care intervenind în situații anormale, pot fi generatoare de confuzie, haos și chiar anarhie.[26]

În prezentarea de mai sus, noi ne-am referit în principal, la doctrina interbelică, dar așa cum am arătat, specialiști vremii și-au fundamentat teoriile mai ales, pe reglementările constituționale din acele timpuri, din perspectiva dispozițiilor acestora care au permis luarea unor măsuri speciale prin acte emise în circumstanțe excepționale.

Așa cum am mai arătat, în analiza anterioară consacrată *anomaliilor legislative ale stării de urgență*, Constituțiile din 1866 și din 1923 nu conțineau dispoziții exprese care să permită Parlamentului să-și delege în stare de necesitate, unele atribuții puterii executive. Totuși, în practica de stat i s-a recunoscut puterii executive, dreptul de a lua prin decrete-legi, măsurile necesare pentru conservarea statului, cu condiția ca ele să fie impuse de un caz de absolută necesitate și să fie ratificate ulterior de către Parlament.[27]

Așa cum arătam citându-l pe profesorul Rarincescu, care se referea la starea de asediu și nu la cea de urgență: „Numai decretul de declarare a stării de asediu poate fi considerat drept act de guvernământ. **Regimul însăși al stării de asediu nu poate fi definit și organizat decât printr-o lege**. Această lege arată care sunt drepturile și puterile guvernului și autorităților militare în timp de stare de asediu, care din această cauză nu este un regim de arbitrar, la discreția puterii executive, ci este un regim de legalitate creat și organizat numai prin lege. În consecință, toate actele și deciziunile guvernului și comandamentelor militare trebuesc luate în baza și în limita puterilor conferite lor prin legea stării de asediu; tot ceea ce contravine sau depășește aceste puteri, constituesc acte ilegale susceptibile de a fi declarate ca atare, și anulate de instanțele judecătorești competente."[28]

Ca un arc peste timp, în analiza *atribuțiilor Președintelui României în situații excepționale*, potrivit Constituției din 1991, un autor format în perioada interbelică, reia susținerile profesorului Rarincescu, într-o lucrare apărută în ultimul deceniu al secolului trecut.[29]

O precizare necesară: în timp ce, Constituțiile interbelice amintite se refereau doar la starea de asediu, Constituția României în vigoare a consacrat ca situații excepționale atât *starea de asediu* cât și *starea de urgență*. Ambele prezintă asemănări și deosebiri relevante.

După cum se poate constata sinteza deja realizată, duce la concluzia imposibilității fundamentării unei poziții clare, categorice cu privire la *actele de*

---

[26] D. Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 79.

[27] D. Apostol Tofan, *loc. cit.*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 3.

[28] C. G. Rarincescu, *op. cit.*, 1936, p. 301.

[29] M. T. Oroveanu, *op. cit.*, 1998, p. 426.

guvernământ adoptate în timp de criză, în *circumstanțe excepționale*, potrivit doctrinei interbelice și legislației pe care aceasta s-a dezvoltat, imprecizie având resorturi firești, în diversitatea cauzelor care pot genera asemenea situații de necesitate în existența unei societăți, imposibil de anticipat.

Pe baza acestei sinteze ne propunem să analizăm în cele ce urmează de o manieră succintă, cu caracter exemplificativ, regimul juridic aplicabil actelor normative adoptate în perioada pandemiei, dar doar după identificarea categoriilor acestora, în *circumstanțele excepționale* apărute, la nivel global.

Nu înainte de a oferi cititorului o definiție mai recentă, dintr-o cercetare științifică fundamentală consacrată acestei problematici. *Circumstanțele excepționale* reprezintă acele situații anormale (război, tensiuni politice și sociale, calamități naturale sau alte dezastre) care intervin brusc, au un mod de derulare rapid și creează o stare de pericol la nivelul societății.[30]

În sfârșit, din perspectiva punerii în discuție a regimului special de prelungire a valabilității unor documente eliberate de autorități și instituții publice, pe perioada stării de urgență și a stării de alertă, ne-a reținut atenția remarca potrivit căreia, analiza cronologică a reglementărilor în această materie, relevă un *context normativ confuz* și *contradictoriu*.[31]

3. Categorii de acte normative adoptate în pandemie. Regimul juridic aplicabil

3. 1. Decretele Președintelui României de instituire și de prelungire a stării de urgență

O primă categorie de acte normative adoptate în *situația de criză* determinată de pandemia de coronavirus a fost reprezentată de cele două decrete ale Președintelui emise în temeiul art. 93 din Constituția României, republicată și anume: **Decretul Președintelui nr. 195/2020** privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României[32] emis la data de 16 martie 2020, pentru 30 de zile și **Decretul Președintelui nr. 240/2020** privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României[33] emis la data de 14 aprilie 2020, pentru încă 30 de zile.

Sunt două decrete ce conțin în mod categoric dispoziții cu caracter normativ și se fundamentează pe dispozițiile O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și al stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare,[34] ce constituia atunci dar și în prezent, singurul act normativ privitor la regimul juridic necesar instituirii celor două stări, în cazul apariției unor *circumstanțe excepționale* care să le determine, neaplicat vreodată până în anul 2020 și nici ulterior.

---

[30] F. Șerban, *Starea de asediu, starea de urgență – regim juridic, doctrină, legislație, drept comparat*, Ed. Militară, București, 2005, p. 26.

[31] G. Manu, *Regimul special de prelungire a valabilității documentelor eliberate de instituții, autorități publice și entități private autorizate în perioada stării de urgență și de alertă*, în Dreptul, nr. 8/2020, consultat pe site-ul https://sintact.ro/#/publication/151018438.

[32] Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 212/16.03.2020.

[33] Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 311/14.04.2020.

[34] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 22/21.01.1999.

La rândul ei, această Ordonanță de urgență a Guvernului fusese adoptată în condiții speciale, pe fondul celei de-a treia mineriade, desfășurată în ianuarie 1999, când Președintele României de atunci a pus în discuție, posibilitatea instituirii stării de asediu dar a renunțat ulterior, desfășurarea evenimentelor permițând o înțelegere între premierul atunci în exercițiu și liderul minerilor de la acel moment.

În articolul nostru anterior, publicat în lucrarea colectivă amintită, am analizat în detaliu dispozițiile constituționale în materie – cu predilecție art. 93 consacrat unor *măsuri excepționale* – pe care le poate institui Președintele României, **potrivit legii**, în întreaga țară sau doar în unele unități administrativ-teritoriale, în funcție de întinderea „*situației de anormalitate*" care impune necesitatea declarării **stării de asediu** sau a **stării de urgență**.[35]

Am prezentat astfel, cele mai importante comentarii ale art. 93 din Legea fundamentală, începând cu primul, realizat chiar de specialiștii implicați în elaborarea tezelor Constituției, în anul 1992, continuând cu poziția profesorului Tudor Drăganu privind interpretarea art. 93 exprimată în Tratatul din 1998, anterior adoptării regimului legal privitor la starea de asediu și la starea de urgență, și apoi, cu un alt comentariu de dată mai recentă, din anul 2017.

Aproape orice analiză cercetată este realizată prin coroborarea cu alte texte constituționale, precum art. 53 privitor la posibilitatea restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți doar prin lege, art. 73 alin. (3) lit. g) privitor la necesitatea reglementării prin lege organică a stării de asediu și a stării de urgență, art. 100 privitor la decretele Președintelui dar chiar și art. 67 care consacră trei categorii de acte ale Parlamentului și anume: legi, hotărâri și moțiuni. Această din urmă prevedere este importantă în raport cu teza a doua a art. 93 alin. (1) din Legea fundamentală potrivit căreia, după instituirea stării de asediu sau a stării de urgență, Președintele are obligația de natură constituțională, *de a solicita Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia*. Alin. (2) al art. 93 se referă la *convocarea de drept a Parlamentului* într-o asemenea situație, *dacă nu se află în sesiune, în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de urgență sau a stării de asediu* și la necesitatea ca acesta să funcționeze pe toată durata acestora.

Așa cum în toate comentariile dispozițiilor constituționale ale art. 93 se susține, rolul Parlamentului trebuie să fie unul covârșitor, în sensul ca prin *hotărârea de încuviințare* să poată interveni asupra Decretului Președintelui de a institui starea de urgență sau starea de asediu, acesta din urmă trebuind să prevadă și perioada de timp pentru care una din acestea se instituie, în acord cu legea organică în materie.

Din coroborarea prevederii constituționale potrivit căreia, regimul stării de asediu și al stării de urgență trebuie reglementat prin *lege organică* cu prevederea constituțională potrivit căreia, restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți se poate realiza *numai prin lege* rezultă că acest regim juridic nu putea fi reglementat printr-o Ordonanță a Guvernului, fie chiar și o Ordonanță de urgență a Guvernului.

---

[35] D. Apostol Tofan, *loc. cit.*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 5 și urm.

Mai amintim doar în acest context, și comentariul profesorului Drăganu, într-o lucrare consacrată *accesului liber la justiție*, potrivit căruia, „în lumina acestor texte constituționale, este limpede că Președintele Republicii nu este autorizat ca, proclamând starea de război sau starea de necesitate, să determine în mod liber ce restrângeri vor fi aduse drepturilor și libertăților cetățenești sau ce atribuții vor trece din competența autorităților civile în cea a autorităților militare, *ci natura și limitele acestor restrângeri vor trebui stabilite în prealabil printr-o lege organică*."[36]

Și totuși, după cum deja am arătat, pe fondul celei de-a treia mineriade, din ianuarie 1999, situația creată a determinat adoptarea rapidă a O.U.G. nr. 1/21 ianuarie 1999 privind regimul stării de asediu și al stării de urgență (aprobată de Parlament, după aproape 5 ani, prin Legea nr. 453/2004 – subl. ns.) legat de care este interesant de amintit, coincidența dintre data adoptării în ședința de Guvern și data publicării în Monitorul Oficial al României.[37]

Aceasta reprezenta o anomalie legislativă a stării de urgență. La baza instituirii ei pentru prima dată în epoca postcomunistă nu s-a aflat o lege organică, cum stabilește Constituția, ci o ordonanță de urgență a Guvernului, adoptată sub imperiul formei inițiale a Constituției, dar aprobată sub imperiul Constituției revizuite și republicată, ce nu mai permitea aplicarea instituției delegării legislative în această materie.

Cea mai gravă dispoziție a art. 14 din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și al stării de urgență, care enumeră aspectele ce trebuie prevăzute în Decretul Președintelui de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, introdusă paradoxal, chiar prin Legea de aprobare a acesteia, Legea nr. 453/2004, se referă la „*măsurile de primă urgență care urmează a fi luate*", fiind vorba de dispoziții ce ar trebui conținute într-un act normativ, cu putere de reglementare primară a relațiilor sociale. Or, prevederile în discuție aflându-se într-o ordonanță de urgență a Guvernului în opinia noastră, deja exprimată, și nu într-o lege adoptată de Parlament, dispozițiile care stabilesc conținutul decretului Președintelui de instituire a stării de urgență prezintă aspecte de neconstituționalitate.

Deoarece tema propusă analizei privește regimul aplicabil principalelor acte normative adoptate în perioada pandemiei nu vom pune în discuție în acest context, nici sesizarea Avocatului Poporului cu privire la neconstituționalitatea unor dispoziții ale O.U.G. nr. 1/1999 și nici Decizia Curții Constituționale a României nr. 152/2020 cu acest obiect.

În consecință, ne rezumăm la câteva aspecte legate de cele două *decrete prezidențiale*, primul de instituire a stării de urgență pe teritoriul României pentru 30 de zile și al doilea de prelungire a acestei stări pentru încă 30 de zile.

Ambele decrete ale Președintelui evocă în preambul, după o amplă motivație a emiterii lor, două Hotărâri ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării, ale cărui ședințe nu au fost niciodată făcute publice. De altfel, nici nu a fost anunțată public

[36] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție*, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 219.

[37] D. Apostol Tofan, *loc. cit.*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 7.

întrunirea acestei autorități administrative autonome de rang constituțional, în vederea *analizei și propunerii de măsuri pentru instituirea stării de urgență*, așa cum prevede art. 4 lit. b) din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, cu modificările și completările ulterioare.[38]

În acest sens, amintim că potrivit art. 4 lit. b) din Legea nr. 415/2002, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării ***la solicitarea Preşedintelui României, analizează şi propune măsuri*** *pentru:* 1. ***instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă*** *în întreaga ţară ori în unele localităţi;* 2. *declararea mobilizării parţiale sau generale a forţelor armate*; 3. *respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva ţării;* 4. *declararea stării de război şi încetarea sa;* 5. *iniţierea, suspendarea sau încetarea acţiunilor militare.*

Prin adoptarea celor două decrete, Președintele României s-a impus ca reprezentant al puterii executive în sfera de competență a autorității legiuitoare, cea din urmă rezumându-se în cazul primului decret la adoptarea unei simple hotărâri de încuviințare a decretului iar în cazul celui de-al doilea decret, de prelungire a stării de urgență, Parlamentul a stabilit unele obligații în sarcina Guvernului, ignorate, însă de acesta.[39]

Astfel, după cum se reține în Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020, prin Hotărârea nr. 3/2020, *Parlamentul s-a limitat să încuviințeze măsura, fără a-și îndeplini obligația de a verifica respectarea exigențelor pe care Constituția și legea le impun decretului Președintelui și de a sancționa exercitarea ultra vires a competențelor legale.*”[40]

În schimb, prin Hotărârea nr. 4/2020 privind încuviințarea prelungirii stării de urgență, Parlamentul a introdus prevederi exprese stabilind necesitatea ca restrângerea exercițiului drepturilor și al libertăților să se facă numai prin acte normative cu putere de lege, restrângerea să fie motivată, cu respectarea strictă a exigențelor art. 53 alin. (2) din Constituție iar modificările, abrogările sau completările actelor normative cu caracter legal, motivate de prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19, să poată fi dispuse numai prin acte normative cu caracter legal.

În consecință, cele două decrete prezidențiale, rămase „de referință” în sistemul de drept românesc, au avut **caracter normativ** și au impus norme imperative poporului român ce au constat în restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale, două anexe ale acestora prevăzând ***măsuri de primă urgență cu aplicabilitate directă*** și respectiv, ***măsuri de primă urgență cu aplicabilitate graduală***.

Am exprimat rezerve în studiul anterior, pe care le menținem și în prezent, cu privire la competența Președintelui României de a stabili **măsuri** în cele mai

[38] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 494/10.07.2002.

[39] D. Apostol Tofan, *loc. cit.*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 12.

[40] Pct. 105 din Decizia CCR nr. 152/2020 publicată în Monitorul Oficial nr. 387/13.05.2020.

importante domenii de activitate din România, precum: *ordine publică, stare civilă, economie, fonduri europene, sănătate, muncă* și *protecție socială, justiție, afaceri externe, transporturi* și *infrastructură, educație* și *cercetare* concretizate în norme juridice cu putere de lege. Pe de-o parte, acestea au intervenit asupra unor dispoziții legale, inclusiv, de natură organică, iar pe de altă parte, ele au instituit restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți prevăzute de Constituție sau de lege.

Chiar dacă tendința doctrinei, concretizată mai ales, în articolele publicate *online*, ce a urmat emiterii decretelor de instituire a stării de urgență de către Președintele României, a fost de a califica aceste decrete ca fiind *acte administrative cu caracter normativ*, în realitate, prin ele s-a mers mai departe, în sensul că s-a legiferat chiar.

Prin urmare, decretele au conținut *norme cu putere de lege*, situație care nu a fost avută în vedere de art. 93 din Constituție, în contextul instituirii *stării de urgență*, atâta timp, cât intervenția finală revine Parlamentului, așa cum se prevede expres în Legea fundamentală.

Este și motivul pentru care am apreciat că declanșarea unui control în instanța de contencios administrativ nu ar fi fost posibil. Pe de-o parte, deoarece cele două decrete prezidențiale intră în categoria *actelor care privesc raporturile cu Parlamentul*, fiind exceptate de la orice formă de control judecătoresc, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție, pe de altă parte, oricum efectele juridice produse fiind limitate în timp, 30 de zile fiecare, orice posibilă soluție judiciară, în caz că ar fi fost permisă nu ar fi putut să prezinte eficiență.

Am privit această situație ca o anomalie legislativă. Dar așa cum se știe, cele două decrete prezidențiale au cunoscut o perioadă de aplicare de 60 de zile, după care *starea de urgență* a fost înlocuită cu *starea de alertă*, în baza unui act cu caracter normativ preexistent la care ne vom referi după o succintă analiză a ordonanțelor militare, ca acte adoptate exclusiv, în perioada stării de urgență, în baza O.U.G. nr. 1/1999.

3. 2. Ordonanțele militare adoptate în timpul stării de urgență

O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării asediu și regimul stării de urgență a consacrat în forma sa inițială o categorie specială de acte normative ce puteau fi emise pe perioada stării de asediu sau a stării de urgență, **Ordonanțele militare** precizând autoritățile competente să le emită și cuprinsul acestora.

În urma modificărilor și completărilor aduse prin Legea de aprobare nr. 453/2004, art. 23 din O.U.G. nr. 1/1999 prevede expres că: „*Ordonanțele militare se emit în limitele stabilite prin decretul de instituire a stărilor excepționale, astfel:* ...2. **pe durata stării de urgență**: a) *de ministrul administrației și internelor sau de înlocuitorul de drept al acestuia, când starea de urgență a fost instituită pe întregul teritoriu al țării*; *de ofițerii împuterniciți de ministrul administrației și internelor sau de înlocuitorii legali ai acestora, când starea de urgență a fost instituită în anumite unități administrativ-teritoriale*.”

Potrivit art. 24 al O.U.G. nr. 1/1999, Ordonanța militară sau ordinul (emis de conducătorii altor autorități expres prevăzute într-o altă dispoziție a acesteia – subl. ns.) cuprinde: „a) *titlul și numărul*; b) *autoritatea emitentă*; c) *baza legală a emiterii*; d) *perioada de aplicare*; e) *regulile și măsurile speciale care se dispun în zona în care s-a instituit starea de asediu sau starea de urgență, precum și sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării acestora*; f) *autoritatea abilitată să asigure aplicarea și respectarea dispozițiilor acesteia*; g) *modul de aducere la cunoștința populației*; h) *data, ștampila și semnătura autorității emitente*."

Pe perioada stării de urgență au fost emise **12 ordonanțe militare** de către ministrul afacerilor interne, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I (prima, în data de 18 martie 2020 iar ultima în data de 13 mai 2020) având ca temei legal, art. 24 din O.U.G. nr. 1/1999 și unele prevederi din Anexele la cele două decrete ale Președintelui de instituire și respectiv, de prelungire a stării de urgență. Iată cum, decretele Președintelui au devenit fundament legal pentru această categorie de acte cu caracter normativ față de care avem rezerve sub aspectul unei posibile integrării a acestora, în ierarhia actelor normative, chiar dacă au fost emise în circumstanțe excepționale, într-o stare de anormalitate în evoluția societății românești. După prima Ordonanță militară semnată de ministrul afacerilor interne, toate celelalte au purtat și girul prim-ministrului.

O analiză chiar și sumară a ordonanțelor militare emise în perioada stării de urgență permite constatarea incertitudinii sub care au fost emise, cea ulterioară modificând-o adesea pe cea anterioară. Cu alte cuvinte, ordonanțele militare s-au modificat unele pe altele, de multe ori.

În doctrină s-a exprimat opinia potrivit căreia, Ordonanţele militare emise în perioada stării de urgenţă au natura de *acte administrative normative*, cu menţiunea că acestea organizează executarea atât a dispoziţiilor O.U.G. nr. 1/1999, cât şi a măsurilor prevăzute în decretele de instituire şi, respectiv, de prelungire a stării de urgenţă.[41]

Într-o analiză a **ordonanțelor militare** publicată în mediul online s-a apreciat că: „deși considerăm că în principiu ordonanțele militare presupun reguli generale, impersonale și de aplicabilitate repetată care le-ar încadra în categoria actelor administrative cu caracter normativ, nu este exclusă *de plano* posibilitatea emiterii ca act administrativ individual."[42]

Avem rezerve față de această poziție, pentru simplu fapt că, în art. 24 din O.U.G. nr.1/1999 care se referă la conținutul unei ordonanțe militare sunt enumerate aspecte care nu ar putea fi cuprinse decât în acte administrative cu caracter normativ precum: „*regulile și măsurile speciale care se dispun*" dar mai ales, „*sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării acestora"*, principiul legalității contravenționalizării fiind

[41] D.C. Mâță, *Considerații generale în legătură regimul stării de urgență. Repere de doctrină și jurisprudență*, în Dreptul, nr. 8/2020, consultat pe site-ul: https://sintact.ro/#/publication/151018436.

[42] B. Coraci, *Ordonanțele militare. Limite, natura juridică și contestare*, la adresa: https://www.juridice.ro/680249/ordonantele-militare-limite-natura-juridica-si-contestare.html.

indiscutabil. De altfel, orice sancțiune, nu doar cele contravenționale, trebuie să aibă o bază legală, conținută într-un act normativ.

Deşi atât decretul Președintelui de instituire/prelungire a stării de urgență cât și Ordonanța militară sunt acte administrative normative, dacă avem în vedere autoritatea emitentă dar și conținutul acestora, între *decretul de instituire a stării de urgenţă* şi *ordonanţa militară* există o importantă deosebire cu privire la posibilitatea exercitării controlului de legalitate de către instanţa de contencios administrativ.

Așa cum am arătat în contextul analizei celor două decrete ale Președintelui, de instituire și respectiv, de prelungire a stării de urgență, fiind acte administrative emise în raporturile cu Parlament, acestea intră sub incidența art. 126 alin. (6) din Constituție, și respectiv, a art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și nu pot fi supuse controlului instanțelor de contencios administrativ dar nici unei alte forme de controlul judecătoresc. Cu alte cuvinte, decretul Președintelui de instituire a stării de urgență care poate produce efecte juridice doar pe perioada a 30 de zile nu poate fi supus vreunei alte forme de control decât celui parlamentar consacrat de art. 93 teza a doua din Constituție.

În schimb, *Ordonanţele militare*, fiind acte administrative emise pentru aplicarea regimului stării de urgenţă, pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ cu menţiunea că, raportat la dispoziţiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în aceste litigii nu sunt aplicabile prevederile art. 14 din acest act normativ privind suspendarea executării actului administrativ unilateral în etapa administrativă a soluţionării procedurii prealabile.[43]

Cu toate acestea, chiar judecarea unei acțiuni în contencios administrativ pe durată stării de urgență ar fi fost suspendată de drept, în temeiul Decretului Președintelui nr. 195/2020 până la încetarea stării de urgență sau încetarea dispozițiilor Decretului privind suspendarea judecării cauzelor sau până la includerea acestui tip de litigii în rândul cauzelor de o urgență deosebită care s-ar fi judecat și în acea perioadă potrivit Hotărârii colegiului de conducere al curții de apel. Ulterior încetării stării de urgență și măsurile impuse prin Ordonanțele militare încetau putând fi introduse acțiuni în despăgubiri. [44]

În ceea ce privește, ipoteza controlului în contencios administrativ al Ordonanțelor militare, chiar dacă instanțele ar fi continuat să judece în condiții de normalitate pe perioada stării de urgență, durata scurtă de aplicare, doar pe perioada stării de urgență, a unei Ordonanțe militare așa cum a fost și cazul Hotărârilor Guvernului de instituire a stării de alertă, adoptate succesiv, la o perioadă de 30 de zile, de care ne vom ocupa ulterior a demonstrat că și controlul instanței de contencios administrativ este lipsit de orice eficacitate, atâta timp cât pe perioada producerii de efecte juridice nu poate fi finalizată nici măcar judecata în fond.

---

[43] D.C. Mâță, *loc. cit.*, în Dreptul, nr. 8/2020, consultat pe site-ul: https://sintact.ro/#/publication/151018436.

[44] B. Coraci, *Ordonanțele militare. Limite, natura juridică și contestare*, la adresa: https://www.juridice.ro/680249/ordonantele-militare-limite-natura-juridica-si-contestare.html.

3. 3. Acte normative anterioare pandemiei, modificate în 2020

O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și al stării de urgență nu a reprezentat singurul act normativ aplicabil în vederea instituirii unei *măsuri excepționale*, la momentul la care starea de urgență a fost instituită pentru prima dată în România, în baza Constituției din 1991, republicată în 2003.

Dispoziții în această materie erau cuprinse și în Legea apărării naționale nr. 45/1994, în Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență.[45]

Pentru intervenția în teritoriu se impune amintită O.G. nr. 88/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru situații de urgență[46]

În cea mai recentă ediție a unui amplu comentariu al Legii fundamentale, elaborată de specialiști pe fiecare domeniu din cele consacrate de Constituție, autorul arată că, între anii 1999 și 2021 au fost adoptate mai multe acte normative care reglementează *situațiile excepționale ce pot apărea și modul lor de gestionare*. În funcție de gravitatea lor, au fost stabilite patru situații ce pot fi gestionate la trei niveluri. Astfel, avem ***starea de asediu*** și ***starea de urgență*** – cel mai ridicat nivel de pericol –, care sunt de competența Președintelui României; ***situația de urgență*** – cu un nivel ridicat de pericol – de competența Guvernului și ***starea de alertă*** – cu nivelul cel mai scăzut de pericol – dat tot în competența de gestionare a Guvernului.[47]

Starea de alertă definită în art. 2 lit. f) din O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare[48] se referea „*la punerea de îndată în aplicare a planurilor de acțiuni și măsuri de prevenire, avertizare a populației, limitare și înlăturare a consecințelor situației de urgență*."

Prin O.U.G. nr. 68/14 mai 2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu incidență în domeniul managementului situațiilor de urgență și al protecției civile[49] publicată chiar în ziua în care a fost adoptată și înainte cu o zi de încetarea efectelor Decretului Președintelui nr. 240/2020 de prelungire a stării de urgență pe teritoriul național, art. 2 lit. f) care definea *starea de alertă* a fost expres abrogat. Prin acest act normativ s-a intervenit asupra art. 4 al O.U.G. nr. 21/2004 stabilindu-se că: „*pe durata* ***situațiilor de urgență*** *sau a* ***stărilor potențial generatoare de situații de urgență*** *se întreprind, în condițiile legii, după caz, acțiuni și măsuri pentru*: a) *avertizarea populației, instituțiilor și agenților economici din zonele de pericol*; b) ***declararea stării de alertă***...".

---

[45] C. Ionescu, în C. Ionescu, C.A. Dumitrescu (coord.), *Constituția României. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 973.

[46] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 544/1.09.2001.

[47] Șt. Deaconu, în I.Muraru, E.S.Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H.Beck, București, 2022, p. 805.

[48] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361/26.04.2004.

[49] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 391/14.05.2020.

De asemenea, prin O.U.G. nr. 68/14 mai 2020 la art. 4 ale cărui alineate 2,3,4,5 și 6 le-a abrogat expres a adăugat alte 6 noi alineate completând astfel Capitolul I al O.G. nr. 21/2004. Se impune în acest context, precizarea că, în urma sesizării Avocatului Poporului, art. 4 al O.U.G. nr. 21/2004 a fost declarat neconstituțional prin Decizia Curții Constituționale nr. 157/13.05.2020.[50]

Potrivit art. 4^1 al O.U.G. 21/2020: „**Starea de alertă** *reprezintă răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății*."

După modelul *instituirii stării de urgență*, potrivit art. 93 alin. (1) din Constituție, legiuitorul delegat a prevăzut în continuare că, **starea de alertă** se poate declara la nivelul unei localități sau la nivelul întregii țări.

În acord cu prevederile art. 5 din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la durata stării de urgență, **starea de alertă** poate fi declarată pe o „*perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile*". În funcție de analiza factorilor de risc, starea de alertă poate fi prelungită pentru o perioadă de timp suplimentară, nu mai mult de 30 de zile. Ea poate să înceteze înainte de termen, tot în funcție de analiza ***factorilor de risc*** care trebuie priviți cumulativ și sunt enumerați explicit ca fiind: „*amploarea situației de urgență, respectiv, manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel local, al municipiului București, județean sau național*; b) *intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate*; c) *insuficiența și/sau inadecvarea capabilităților de răspuns*; d) *densitatea demografică în zona afectată de risc*; e) *existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc*."

În ceea ce ne privește, considerăm noțiunile „*stare de alertă*" și „*factori de risc*"[51] ca intrând în categoria ***conceptelor juridice nedeterminate***, adică a acelor noțiuni cu un înțeles larg și relativ determinat, a căror semnificație este lăsată la libera apreciere a celui chemat să aplice norma juridică în care se regăsesc, acesta beneficiind astfel de o *putere discreționară* considerabilă, dincolo de care se ajunge la *exces de putere*.[52]

---

[50] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 397/15.05.2020.

[51] Potrivit art. 2 lit. i) din O.U.G. nr. 21/2004, ***factorii de risc*** reprezintă un „*fenomen, proces sau complex de împrejurări congruente, în același timp și spațiu, care pot determina sau favoriza producerea unor tipuri de risc*," definiție caracterizată printr-un foarte mare grad de generalitate.

[52] Pentru detalii cu privire la teoria *conceptelor juridice nedeterminate* și la definiția *puterii discreționare*: D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 10 și urm.

Mai mult decât atât, apreciem că *starea de alertă* reprezintă tot o *măsură excepțională*, ce caracterizează o perioadă de anormalitate în evoluția unei societăți iar declararea sa, imediat după încheierea stării de urgență instituită și prelungită o dată, de Președintele României reprezintă modalitatea prin care a fost eludată necesitatea ca intrând în categoria *măsurilor excepționale* și aceasta să fi beneficiat de un fundament constituțional.

De altfel, după cum în doctrină s-a menționat, spre deosebire de *starea de asediu* și *starea de urgență*, **starea de alertă** este reglementată în mod exclusiv la nivel infra constituțional în scopul luării unor măsuri organizate la nivel național, județean sau local pentru înlăturarea ori diminuarea unor pericole de un nivel mai redus. Nefiind inclusă în categoria *situațiilor excepționale* reglementate de Constituție, **starea de alertă** nu poate permite măsuri derogatorii privind exercițiul unor drepturi sau libertăți fundamentale.[53]

Or, faptul că declararea stării de alertă s-a realizat în temeiul unor acte normative la care ne vom referi în continuare, pentru circa 22 de luni, în completarea celor două luni de stare de urgență, cât a durat starea de anormalitate datorată pandemiei de coronavirus, și a fost marcată de restrângerea unor drepturi și libertăți fundamentale de o manieră mai radicală decât în timpul stării de urgență, demonstrează afectarea implicită a dispozițiilor constituționale în materie.

Factorii de risc expres enumerați în art. 4^3 introdus în textul O.U.G. nr. 21/2004 prin O.U.G. nr. 68/14 mai 2020 publicată chiar înainte cu o zi de încheierea ***stării de urgență*** demonstrează inconsistența cunoștințelor pe care guvernanții acelor vremuri obligați să gestioneze pandemia de coronavirus o aveau în domeniu. Sunt formulări generale, lipsite de substanță, cu un mare grad de generalitate gândite să permită o extrem de largă marjă de apreciere în constatarea existenței lor cumulative.

Prin completările aduse de O.U.G. nr. 68/2020, O.U.G. nr. 21/2004, s-a stabilit că, declararea **stării de alertă la nivel local**, prelungirea sau încetarea acesteia reprezintă o atribuție a *comitetului local pentru situații de urgență*, cu acordul prefectului. *Comitetul județean pentru situații de urgență* are atribuția de a declara, de a prelungi sau de a decide încetarea **stării de alertă la nivelul uneia sau mai multor localități din județ ori la nivelul întregului județ**, cu acordul ministrului afacerilor interne, existând și un *Comitet al Municipiului București pentru Situații de Urgență* care declară **starea de alertă la nivelul municipiului București**, cu acordul ministrului afacerilor interne. În sfârșit, și. la nivel central există un *Comitet național pentru situații de urgență* care are atribuția de a declara, prelungi sau decide încetarea **stării de alertă la nivelul mai multor județe ori la nivel național**, cu acordul prim-ministrului. Toate aceste hotărâri privind declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă se fundamentează pe *analiza factorilor de risc* de către grupurile de suport tehnico-științific constituite pe tipuri de risc.

---

[53] D.C. Mâță, *Considerații generale în legătură regimul stării de urgență. Repere de doctrină și jurisprudență*, în Dreptul, nr. 8/2020, consultat pe site-ul: https://sintact.ro/#/publication/151018436.

Sunt prevederi introduse într-un act normativ anterior declanșării pandemiei, în vederea consacrării cadrului legal, luării unor măsuri de combatere a riscului creat de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, considerate adecvate de către guvernanți. Două constatări se desprind din aceste dispoziții.

Pe de-o parte, observăm stricta subordonare instituită, structurilor create pentru declararea stării de alertă, prin consacrarea unui acord expres din partea unui reprezentat al administrației publice centrale, al administrației de stat în teritoriu, în contradicție cu principiul *autonomiei locale* de rang constituțional.[54]

Este reglementată astfel o formă de subordonare, specifică principiului centralizării administrative[55], absența *acordului prefectului, ministrului afacerilor interne, prim-ministrului* ducând la imposibilitatea declarării stării de alertă. Reținem însă, în acest context, pentru a sublinia inconsecvența legiuitorului delegat, că, potrivit art. 8[1] al O.U.G. nr. 21/2004, *Comitetul național pentru situații de urgență se află sub conducerea nemijlocită a prim-ministrului*, în calitate de ***președinte***, adică chiar a celui care trebuie să-și dea acordul pentru declararea stării de urgență, acord ce presupune intervenția unei autorități exterioare celei care-l solicită. Astfel, *acordul* exprimă consimțământul cerut de lege pentru emiterea unui act administrativ de către o autoritate administrativă și poate fi: prealabil, concomitent sau posterior emiterii.[56]

Pe de altă parte, așa cum deja am subliniat, factorii de risc enumerați prezintă un grad de generalitate ridicat, conducând spre o largă de marjă de apreciere din partea celor care propun declararea stării de alertă.

În plus, „*la declararea stării de alertă și pe durata acesteia, comitetele pentru situații de urgență hotărăsc aplicarea, în condițiile legii, a uneia sau mai multor măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, pentru asigurarea rezilienței comunităților și pentru diminuarea impactului tipului de risc*.” Sunt texte care îndeamnă la reflecție datorită neclarității, impreciziei, lipsei de concizie a conținutului lor.

Printr-o dispoziție cel puțin discutabilă din punctul nostru de vedere, introdusă tot în completarea O.U.G. nr. 21/2004, prin O.U.G. nr. 68/2020, exact la finalul stării de urgență se mai stabilește că, *măsurile aplicate pe durata stării de alertă* potrivit prevederilor de mai sus *se reevaluează în cazul instituirii stării de urgență* potrivit art. 93 din Constituția României, republicată, *în baza analizei factorilor de risc* deja enumerați.

Cu alte cuvinte, în perioada stării de alertă, oricând în baza unei aprecieri extrem de generale determinată de analiza factorilor de risc poate fi decisă instituirea *stării de urgență*, de către Președintele României, în condițiile art. 93 din Constituție.

---

[54] Pentru detalii cu privire la *principiul autonomiei locale*: D. Apostol Tofan, vol. I, *op. cit.*, 2020, p. 238.

[55] Pentru detalii cu privire la *principiul centralizării administrative*: D. Apostol Tofan, vol. I, *op. cit.*, 2020, p. 233.

[56] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 59. Pentru detalii cu privire la *acord*: D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 28.

Sub aspectul naturii juridice a **comitetelor pentru situații de urgență**, și respectiv, a actelor adoptate de acestea, ele sunt calificate ca fiind „*organisme interinstituționale cu rol decizional în managementul situațiilor de urgență*”, *hotărârile lor având caracter obligatoriu pentru destinatari*.

În ceea ce privește **actele administrative normative** adoptate de Comitetul Național pentru situații de urgență, potrivit art. 42[1] al O.U.G. nr. 21/2004 introdus prin O.U.G. nr. 63/2021[57], **Hotărârile Comitetului Național cu caracter normativ** emise în aplicarea prevederilor care stabilesc principalele atribuții exercitate de Comitetul național, *se publică de îndată în Monitorul Oficial al României, Partea I*. Prin excepție, în situații deosebite care nu suferă întârziere...*hotărârile Comitetului Național cu caracter normativ* „*se aplică de îndată și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, imediat ce acest lucru este posibil*.” „*Situațiile deosebite care nu suferă întârziere, precum și aplicarea de îndată sunt consemnate în cuprinsul hotărârii Comitetului Național*.”

Hotărârile Comitetului Național cu caracter normativ *pot fi atacate în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare*.

Un alt text anterior conținut în art. 42 al O.U.G. nr. 21/2004 ce fusese modificat prin O.U.G. nr. 68/2020, cu privire la regimul aplicabil „*hotărârilor prin care se declară, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă*” a fost declarat ca inaplicabil, alături de alte dispoziții ale O.U.G. nr. 21/2004, printr-o dispoziție a Legii nr. 55/2020 adoptată cu privire la pandemie, în regim de urgență, imediat după încetarea stării de urgență, la care ne vom referi succint, în cele ce urmează.

3. 4. Legi ale Parlamentului adoptate în pandemie

Chiar în ziua *încetării stării de urgență* a fost publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.[58] Potrivit art. 78 din Constituție, Legea nr. 55/2020 a intrat în vigoare la 3 zile de la data publicării.

Situație rar întâlnită, Legea nr. 55/2020 este însoțită de un preambul care conține aspectele prin care Parlamentul motivează necesitatea adoptării sale, art. 34 alin. (5) din legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare[59] stabilind necesitatea publicării expunerii de motive în Monitorul Oficial al României, Partea I sau „prezentarea pe internet de către autoritatea emitentă”.

În preambulul legii este menționat expres art. 53 din Constituție privitor la **restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți** care a impus adoptarea unei legi de către Parlament, „*în contextul situației de criză generate de pandemia de*

[57] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 643/30.06.2021.
[58] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 396/15.05.2020.
[59] Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260/21.04.2010.

COVID-19", care să stabilească „*măsuri restrictive, cu caracter esențialmente temporar și după caz, gradual, proporționale cu nivelul de gravitate prognozat sau manifestat al acesteia, necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa drepturilor convenționale, unionale și constituționale la viață, integritate fizică și sănătate ale oamenilor, în mod nediscriminatoriu, și* ***fără a aduce atingere existenței altor drepturi sau libertăți fundamentale***."

Potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, „***măsurile restrictive de drepturi***,...„ *precum și, după caz, cele de renunțare sau de relaxare a acestora se dispun cu respectarea* ***principiului egalității*** *de tratament juridic pentru situații identice sau comparabile*."

Textul consacră *principiul egalității* prevăzut în art. 7 C. adm., principiu general al dreptului exprimat atât legal cât și doctrinar și jurisprudențial, prevăzut ca principiu și în art. 20 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Egalitatea s-a cristalizat în timp, atât ca principiu de drept, cât și ca drept fundamental și categorie juridică, ea însemnând în primul rând, oferirea de ***șanse egale*** tuturor cetățenilor. Egalitatea înseamnă **nediscriminare**. De aceea, art. 16 din Constituția României trebuie interpretat și aplicat în concordanță cu art. 4 alin. (2) din Constituție, criteriile de nediscriminare enumerate în acest ultim text constituțional, prevăzute și în art. 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, stau la baza aplicării *principiului egalității*; art. 16 instituie principiul egalității iar art. 4 stabilește criteriile după care se realizează această egalitate.[60]

Definiția **stării de alertă** din art. 2 al Legii nr. 55/2020 este identică cu definiția **stării de alertă** din art. 4^1 din O.U.G. nr. 21/2004 sus-menționat, existând un paralelism în legiferare, nepermis potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Dispoziții similare cu cele deja menționate din O.U.G. nr. 21/2004 privitoare la declararea stării de alertă și la factorii de risc ce trebuie analizați se regăsesc și în Legea nr. 55/2020.

De altfel, este fără îndoială că, sub aspectul *urgenței în legiferare*, pandemia a mobilizat atât **Guvernul** să intervină asupra reglementării deja existente în materie, O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, actul normativ adoptat, O.U.G. nr. 68/2020, fiind publicat în data de **14 mai 2020**, cât și **Parlamentul** să adopte Legea nr. 55/2020 publicată în data de **15 mai 2020**[61], dar intrată în vigoare după 3 zile, potrivit art. 78 din Constituție.

Mai mult decât atât, prin alin. (2) al art. 72 din Legea nr. 55/2020 s-a prevăzut expres că, anumite dispoziții din O.U.G. nr. 21/2004 nu sunt aplicabile, deși o parte considerabilă a acestora fusese abrogată expres prin O.U.G. nr. 68/2020.

---

[60] Șt. Deaconu, *Drept constituțional*, ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 167 și urm.

[61] „O.U.G. nr. 68/2020 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 391 la data de 14 mai 2020, ulterior adoptării de Camera decizională la data de 13 mai 2020 a Legii nr. 55/2020, așa cum reiese din fișa legislativă a actului normativ, dar anterior publicării acestei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I, la data de 15 mai 2020" se reține la pct. 30 al Deciziei Curții Constituționale nr. 392/8.06.2021.

Dubla reglementare a fost acceptată și de jurisdicția constituțională care prin Decizia nr. 392/2021[62] a constatat neconstituționalitatea chiar a art. 72 alin. (2) cu privire la art. 42 din O.U.G. nr. 21/2004 dar și a art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 reținea în considerentele sale: „*În același timp, caracterul special al contextului pandemiei de COVID-19 și necesitatea unei intervenții prompte și adecvate a autorităților au impus, totodată, reglementarea stării de alertă în cuprinsul Legii nr. 55/2020, în mod distinct față de prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență...*”.

Art. 4 al Legii nr. 55/2020 a prevăzut că **starea de alertă se instituie prin Hotărâre a Guvernului**, la *propunerea ministrului afacerilor interne*, pe o perioadă de maxim *30 de zile* și poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, în aceleași condiții. Asemeni, stării de urgență, *starea de alertă poate fi instituită pe întreg teritoriul țării sau doar la nivelul unor unități administrativ-teritoriale*, după caz. Dispozițiile conținute în alin. (3) și (4) ale art. 4 din Legea nr. 55/2020 prin care era consacrat un control parlamentar asupra instituirii stării de alertă pe cel puțin jumătate din localitățile țării, și-au încetat efectele juridice în urma unei excepții de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 457/25 iunie 2020.[63]

O dispoziție importantă prin consecințele sale juridice se regăsește în alin. (5) al art. 4 din Legea nr. 55/2020 care stabilește că „*valabilitatea documentelor eliberate de instituțiile și autoritățile publice, precum și de entitățile private autorizate conform legii se menține pe toată perioada stării de alertă, precum și pentru o perioadă de 90 de zile de la încetarea acestei stări*.”[64]

În capitolul II al Legii nr. 55/2020 sunt reglementate ***măsurile sectoriale*** ce urmau să fie luate în perioada pandemiei în domeniul economic, al sănătății, al muncii și protecției sociale, al transporturilor și infrastructurii, al educației și cercetării, al tineretului și sportului, al culturii și cultelor, al insolvenței, precum și în domeniul executării pedepselor, măsurilor educative și a altor măsuri dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal.

Din analiza unora dintre măsurile sectoriale introduse prin dispozițiile Legii nr. 55/2020 rezultă o largă marjă de apreciere lăsată la libertatea celor chemați să aplice aceste norme.

Art. 6 din Legea nr. 55/2020 prevede *conținutul* **Hotărârilor Guvernului** prin care se declară ori se prelungește **starea de alertă** și anume: „*baza legală, perioada stării de alertă*; *măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, asigurarea rezilienței comunităților și diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi*

---

[62] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 688/12.07.2021 (pct. 20 al Deciziei).

[63] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578/01.07.2020.

[64] Pentru o analiză a consecințelor acestei prevederi: G. Manu, *Regimul special de prelungire a valabilității documentelor eliberate de instituții, autorități publice și entități private autorizate în perioada stării de urgență și de alertă*, în Dreptul, nr. 8/2020, consultat pe site-ul https://sintact.ro/#/publication/151018438.

aplicate, condițiile concrete de aplicare și destinatarii acestor măsuri; *instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor, după caz*."

Un text important conținut în art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020 care a afectat profund cetățenii în perioada restricțiilor introduse prin declararea stării de alertă, mai constrângător decât unele măsuri luate în perioada stării de urgență, de rang constituțional s-a referit la „*obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă*" astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 192/2020.[65]

Reținem însă în acest context că, prin Decizia Curții Constituționale nr. 50/15 februarie 2022[66] a fost admisă excepția de neconstituționalitate cu privire la această dispoziție, implicit la *obligativitatea purtării măștii de protecție, oriunde în afară de propria locuință*. Dar constatarea neconstituționalității acestei măsuri a intervenit după mai bine de un an și 10 luni de aplicare a măsurii.

Prin Legea nr. 221/2021[67] a fost introdus un art. 21^1 la Legea nr. 55/2020 prin care s-au stabilit mai multe beneficii sub forma unor drepturi speciale acordate persoanelor care se vaccinează împotriva COVID-19.

Mai mult decât atât, prin O.G. nr. 19/2021[68] a fost aprobată organizarea Loteriei de vaccinare, ca măsură pentru încurajarea vaccinării. Constatăm dintr-o perspectivă critică în acest context, că, printr-o ordonanță simplă a Guvernului ce poate conține doar norme specifice unei legi ordinare a fost completată Legea nr. 55/2020, lege organică a Parlamentului.

În vederea punerii în aplicare a măsurilor prevăzute, prin art. 71 al Legii nr. 55/2020 a fost consacrată **atribuția Guvernului de a adopta hotărâri**, la propunerea ministerelor de resort sau a CNSSU și a **ministerelor și celorlalte autorități responsabile**, de a emite **ordine și instrucțiuni**, la propunerea CNSSU.

În considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 392/2021 se apreciază că dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, cu referire la art. 42 alin. (3) din O.U.G. nr. 21/2004 precum și soluția legislativă din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, privitoare la completarea „*cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă,* ***sunt neconstituționale****, fiind contrare prevederilor art. 1 alin. (5), art. 21 și ale art. 52 alin. (1) din Constituție*."

Pe parcursul anului 2020, în contextul pandemiei, au mai fost adoptate și alte legi pentru rezolvarea unor probleme punctuale, cu caracter special precum: Legea nr. 19/2020 privind acordarea unor zile libere părinților pentru supravegherea copiilor,

[65] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1042/06.11.2020.
[66] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291/25.03.2022.
[67] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 732/26.07.2021.
[68] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 834/31.08.2021.

în situația închiderii temporare a unităților de învățământ[69], Legea nr. 35/2020 privind acordarea unui ajutor financiar familiilor pentru plata serviciilor oferite de bonă[70] sau Legea nr. 62/2020 pentru aplicarea unor facilități de la plata chiriei pentru perioada stării de urgență.[71] În ceea ce privește ultima reglementare, caracterul neconstituțional este evident, ea fiind adoptată și publicată după încheierea stării de urgență și conținând dispoziții cu privire la întregul an 2020. Dar este fără îndoială că perioada de anormalitate prin care a România a trecut alături de majoritatea statelor de pe glob a determinat adoptarea de acte normative care la o analiză atentă ridică diferite probleme, mai ales, din perspectiva constituționalității lor.

De altfel, așa cum am arătat deja unele dintre textele legale adoptate au fost afectate de decizii de neconstituționalitate, în urma ridicării excepției de neconstituționalitate, cu predilecție, în instanțele de contencios administrativ.

Un alt act normativ care ne-a reținut atenția datorită problemelor apărute în aplicarea sa, republicată după doar 2 luni și 10 zile (practică rar întâlnită – subl. ns.) a fost Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic.[72]

Modificările aduse prin Legea nr. 210/25.09.2020[73] și care au determinat republicarea au fost relativ sumare, privitoare la trei alineate din trei articole ale legii care priveau controlul judecătoresc asupra actelor administrative normative emise în aplicarea unor măsuri stabilite prin Legea nr. 136/2020.

În spiritul art. 53 din Constituție, mult evocat și din păcate, adeseori încălcat în perioada pandemiei, art. 2 al Legii nr. 136/2020 stabilea că, măsurile se dispun și se aplică „*exclusiv pentru apărarea sănătății publice, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și a ordinii publice. Toate măsurile dispuse în baza prezentei legi vor fi proporționale cu situația care le-a determinat, limitate în timp la aceasta și aplicate în mod nediscriminatoriu.*”

Un întreg articol al legii este consacrat unor noțiuni de specialitate precum: *carantina persoanelor*, *carantina zonală*, *izolarea*, *risc iminent*, *contaminarea*, *infectarea*, *risc epidemiologic*, persoană suspectă, *epidemie*, *pandemie*, *boală transmisibilă* etc.

Art. 6 din Legea nr. 136/2020 enumeră *situațiile de risc epidemiologic și biologic* pentru care se instituie **măsurile** pe care actul normativ le prevede: a) *epidemie declarată prin ordin al ministrului sănătății*; b) *urgență de sănătate publică de importanță internațională certificată prin hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență, în baza declarației Organizației Mondiale a Sănătății*; c) *pandemie declarată de Organizația Mondială a Sănătății și certificată*

[69] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 209/14.03.2020.

[70] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 271/01.04.2020.

[71] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 425/21.05.2020.

[72] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 634/18.07.2020. Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 884/28.09.2020.

[73] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 884/28.09.2020.

prin hotărâre de Comitetul Național pentru Situații de Urgență; d) *cazul de risc epidemiologic și biologic iminent identificat și constatat de structurile aflate în coordonarea Departamentului pentru Situații de Urgență sau de către instituțiile aflate în subordinea Ministerului Sănătății*."

Legea nr. 136/2020 stabilește ***autoritățile competente*** să ia măsurile prevăzute în conținutul său, ***categoriile de acte administrative*** emise de aceste autorități și ***regimul juridic aplicabil*** acestora. Legat de controlul lor judecătoresc, urmare a neclarităților apărute în practică cu privire la instanța competentă s-au adus anumite modificări prin Legea nr. 210/2020, după cum deja am menționat.

Direcțiile de sănătate publică județene, respectiv, a municipiului București **emit decizii** prin care iau măsura izolării, în cazul în care „persoanele care prezintă semne și simptome sugestive specifice definiției de caz" sau au fost deja confirmate cu infecția dar nu prezintă simptome refuză să se izoleze la domiciliu sau la o altă locație aleasă.

În aplicarea măsurilor stabilite de Legea nr. 136/2020, *șeful Departamentului pentru Situații de Urgență* sau *o persoană desemnată* de acesta **emite ordine** care „se publică pe site-urile oficiale ale Ministerului Afacerilor Interne, Departamentului pentru Situații de Urgență și Inspectoratului General pentru Situații de Urgență." **Ordinele cu caracter normativ** se publică, de îndată, în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Aceste acte administrative „*pot fi contestate de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim la instanța competentă, în condițiile prezentei legi*."

Potrivit art. 15 alin. (4) astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr.63/29.06.2021[74]: „Toate actele administrative cu caracter normativ, inclusiv hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență, privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din prezenta lege, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și *pot fi atacate de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, cu acțiune în anulare la instanța competentă atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ*."

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 369/5.07.2022[75] s-a admis excepția de neconstituționalitate, constatându-se că sintagma „în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ" din art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 este neconstituțională.

După cum reține jurisdicția constituțională în considerentele deciziei sale, legiuitorul delegat a modificat soluția legislativă inițială stabilind în mod expres, „**obligativitatea publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a tuturor actelor cu caracter normativ**, inclusiv a **hotărârilor Comitetului**

[74] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 643/30.06.2020.
[75] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1060/2.11.2022.

Național pentru Situații de Urgență, prin care se instituie, se modifică ori se dispune încetarea măsurilor din Legea nr. 136/2020." Legiuitorul delegat a avut în vedere inclusiv *necesitatea asigurării accesului liber la justiție*", nepublicarea „provocând consecințe grave asupra *interesului public și a securității raporturilor juridice, fiind create premisele încălcării dreptului fundamental privind accesul liber la justiție*."

În baza unor repere jurisprudențiale evocate în considerentele deciziei, Curtea apreciază că restrângerea exercițiului dreptului persoanei de a ataca în justiție actele administrative cu caracter normativ vizând măsurile reglementate de Legea nr. 136/2020, până la afectarea substanței însеși a acestui drept, este contrară prevederilor constituționale ale art. 21, ale art. 52 și ale art. 126 alin. (6) care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative emise de autoritățile publice, atât timp cât acestea nu fac parte din excepțiile prevăzute în mod limitativ de textul constituțional.

Art. 15 al Legii prevede în detaliu, instanța competentă să soluționeze acțiunea în anulare, „*curtea de apel, secția de contencios administrativ și fiscal, în a cărei rază teritorială se află sediul autorității competente*", exceptarea procedurii prealabile și unele reguli procedurale speciale, inclusiv termene scurte pentru soluționare. Recursul este de competența instanței supreme, în complet de 5 judecători constituit în cadrul Secției de contencios administrativ și fiscal, această din urmă precizare fiind adăugată de Legea nr. 210/2020 prin care s-a dispus republicarea. Hotărârea definitivă de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ emis în baza Legii nr. 136/2020 se publică în 24 de ore de la pronunțare în Monitorul Oficial al României, potrivit procedurii prevăzute în acest sens de art. 23 din Legea contenciosului administrativ.

Art. 16 și art. 17 din Legea nr. 136/2020 reglementează posibilitatea unei acțiuni împotriva unui **act administrativ individual** emis în baza legii, într-un termen foarte scurt, de 24 de ore, instanța competentă fiind judecătoria în a cărei circumscripție domiciliază sau își are reședința ori „judecătoria în a cărei circumscripție este situat spațiul sau unitatea sanitară în care este izolată" persoana care se consideră vătămată, acțiunea fiind scutită de taxa de timbru.

O interesantă analiză în doctrina recentă privește posibilitatea ridicării excepției de nelegalitate cu privire la un act administrativ individual emis potrivit art. 7 sau art. 8 din Legea nr. 136/2020.[76]

3. 5. Hotărâri ale Guvernului de instituire a stării de alertă

O ultimă categorie de **acte administrative cu caracter normativ,** emise în *circumstanțele excepționale* generate de pandemie, cu privire la care mai facem câteva precizări o reprezintă Hotărârile Guvernului, nu puține la număr, prin care s-a

[76] M.C. Cliza, C.-C. Ulariu, *Scurte considerații în legătură cu posibilitatea invocării excepției de nelegalitate în contextul dispozițiilor art. 17 din Legea nr. 136/2020*, în Dreptul, nr. 3/2021, consultat pe site-ul: https://sintact.ro/#/publication/151020305.

instituit și ulterior s-a prelungit, la fiecare 30 de zile, **starea de alertă**, în temeiul dispozițiilor Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Analiza regimului juridic aplicabil ***hotărârilor Guvernului*** adoptate în contextul aplicării prevederilor Legii nr. 55/2020 este firesc să pornească de la Decizia Curții Constituționale nr. 157/2020, la care deja ne-am referit, prin care s-a constatat, neconstituționalitatea dispozițiilor care obligau la necesitatea supunerii acestor Hotărâri ale Guvernului, aprobării Parlamentului.

Astfel, în cazul Hotărârii Guvernului nr. 394/2020 privind **declararea stării de alertă** și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19[77], începând cu data de 18 mai 2020 s-a instituit starea de alertă pe întreg teritoriul țării, pe o durată de 30 de zile. Cu referire la această hotărâre a Guvernului, dispozițiile legale criticate folosesc noțiunile de „*încuviințare*" și „*modificare*" de către Parlament, printr-o hotărâre. În acest sens, a fost adoptată Hotărârea Parlamentului nr. 5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin H.G. nr. 394/2020. „Apare astfel configurată prin normele criticate o hotărâre a Guvernului modificată și completată printr-o hotărâre a Parlamentului, ***act hibrid fără nicio bază constituțională***, *creat doar printr-o* ***confuzie de atribuții în privința Parlamentului și a Guvernului*** *și ignorarea principiilor care guvernează raporturile dintre aceste autorități publice și cu un regim juridic incert din perspectiva incidenței art. 126 alin. (6) din Constituție*" se reține la pct. 58 al considerentelor deciziei.

Mai mult decât atât, la pct. 68 al deciziei, jurisdicția constituțională sintetizează de o manieră convingătoare, lipsa de validitate a unei construcții prin care *starea de alertă* să fie rodul unei colaborări între cele două puteri, rezultat al unor *circumstanțe excepționale*, care afectează însă regimul constituțional și exigențele statului de drept.[78]

Tot jurisdicția constituțională s-a pronunțat referitor la *regimul juridic aplicabil Hotărârilor Guvernului privind prelungirea stării de alertă* prin Decizia nr. 392/2021, deja evocată, clarificând condițiile de acces la instanța de contencios administrativ împotriva acestora. Până la momentul luării deciziei de către Curtea Constituțională, Guvernul deja adoptase 13 hotărâri prin care instituise, respectiv, prelungise starea de alertă consecutiv, pentru o perioadă de 30 de zile și anume: H.G. nr. 394/2020, H.G. nr. 476/2020; H.G. nr. 553/2020, H.G. nr. 668/2020, H.G. nr. 782/2020, H.G. nr. 856/2020, H.G. nr. 967/2020, H.G. nr. 1065/2020, H.G. nr. 3/2021,

---

[77] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410/18.05.2020.

[78] „În România, derogările specifice stării de urgență sunt reglementate la nivel constituțional, inclusiv sub aspectul puterilor sporite oferite executivului, adică Președintelui României, iar nu Guvernului. A „construi" prin lege o instituție nouă - „starea de alertă", cu un regim evident mai puțin restrictiv decât starea de urgență reglementată de legiuitorul constituant - dar care să permită eludarea cadrului constituțional care guvernează legalitatea, separația puterilor în stat, condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi și al unor libertăți, contravine exigențelor generale ale statului de drept, astfel cum sunt consacrate de Constituția României."

H.G. nr. 35/2021, H.G. nr. 293/2021, H.G. nr. 432/2021 și H.G. nr. 531/2021. Prin acțiunea în contencios administrativ în cadrul căreia ridicase excepția de neconstituționalitate, autoarea excepției solicitase anularea H.G. nr. 856/2020 și a H.G. nr. 967/2020.

Aspect foarte important, Curtea observă în considerentele sale, că „în cazul atacării în justiție a hotărârilor Guvernului, a ordinelor sau instrucțiunilor miniștrilor emise în vederea punerii în aplicare a unor măsuri pe durata stării de alertă, asigurarea unui acces la justiție efectiv s-ar realiza doar în măsura în care hotărârea pronunțată de instanța de judecată ar determina, odată cu constatarea nelegalității actului administrativ atacat, înlăturarea efectelor acestuia și a consecințelor sale. Or, aceste efecte ale hotărârii judecătorești nu ar putea fi obținute decât în măsura în care pronunțarea acesteia ar avea loc în termenul de aplicabilitate, care este de cel mult 30 de zile de la intrarea lor în vigoare.” Iar Legea nr. 55/2020 nu a conținut niciun fel de dispoziții procedurale în acest sens. În consecință, chiar dacă au existat acțiuni în instanța de contencios administrativ împotriva unora dintre aceste hotărâri ale Guvernului, judecata efectivă a fost întotdeauna ulterioară încetării efectelor juridice ale actului administrativ atacat. Chiar termenele procedurale depășeau cu mult termenul maxim de aplicabilitate a Hotărârii Guvernului de prelungire a stării de alertă. În plus, art. 5 alin. (3) al Legii contenciosului administrativ consacră în forma în vigoare imposibilitatea unei acțiuni în suspendarea executării actului în temeiul art. 14. Adică singura formă de acțiune care permitea celeritate, iar în cazul eventualei suspendări a actului, executarea acestuia ar fi încetat.

Iată de ce, pe toată durata stării de alertă, orice acțiune în instanța de contencios administrativ împotriva unui act administrativ cu caracter normativ considerat vătămător într-un drept sau interes legitim de persoana care a formulat cererea de chemare în judecată a fost lipsită de eficiență și de finalitate.

Prin urmare, garantarea controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, cu cele două excepții expres consacrate, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție a reprezentat pe perioada *circumstanțelor excepționale* datorate pandemiei un text golit de conținut.

Concluzii

Prin succinta analiză întreprinsă am urmărit să punem în discuție o parte din multitudinea de probleme cu care s-au confruntat autoritățile publice, implicit instanțele judecătorești și autoritățile publice cu rol de control al actelor cu caracter normativ adoptate, caracterizate printr-o specificitate aparte, aflate adeseori la limita constituționalității și uneori imposibil de supus vreunei forme de control, de o manieră efectivă, având finalitate.

Iată de ce suntem pe deplin de acord cu poziția exprimată de un autor în contextul reflecțiilor pe care le exprimă cu privire la fragilitatea raportului dintre autoritatea statului, în sens generic și conceptul de libertate, valoare esențială a oricărui stat democratic. „*Tipul de guvernare democratică, pluralistă nu mai este, în*

actualele condiţii, când clasa politică trebuie să găsească soluţii rapide la provocările generate de diferite crize, cum este şi cea generată de pandemia COVID-19, o garanţie că drepturile şi libertăţile cetăţeneşti sunt la adăpostul normelor de rang constituţional. Statele şi-au diminuat capacitatea de a răspunde favorabil cerinţelor cetăţeanului, iar, pe de altă parte, cetăţenii, componente ale societăţii civile, par că savurează slăbiciunile guvernantului, provocându-l şi refuzându-i uneori chiar şi dreptul de a reglementa domenii ale relaţiilor sociale în scopul asigurării "Binelui comun" al întregii societăţi...".[79]

[79] C. Ionescu, *Reflecţii despre fragilitatea raportului între autoritatea statului şi libertate, ca valoare fundamentală a democraţiei constituţionale*, în Dreptul, nr. 5/2022, consultat pe site-ul: https://sintact.ro/#/publication/151024073.

APARENȚA ÎN MATERIA PROPRIETĂȚII MOBILIARE ȘI IMOBILIARE

Pavel PERJU[*], *Alexandru MĂGLAȘ*[**]

Abstract: *In terms of what the dynamics of law mean, as an innovative factor opposed to the statics of law, the study proposes a circumstantial incursion into the scope of the matters generated by the colour of right's invincibility. The authors consider operational solutions, ope legis, as exceptions to resoluto iure dantis resolvitur ius accipientis or, judicially, according to art. 17(2) of the Civil Code, by applying the adage error communis facit ius. Also, the study is focused, suma summarum, on the doctrinal and jurisprudential solutions in movable and, predominantly, real estate matters.*

Key words: *action for Land Register correction; good-faith; common and invincible error; heir in appearance; presumption of property; bona fide possessor; petition for an inheritance; colour of property right; predominance of interests; reduction of excessive gifts; summary of successional mass; simulation; third party beneficiaries;*

1. În structura dreptului, proprietatea aparentă are, fizionomic, înfățișarea unei situații juridice atipice, adică a unei stări de fapt care se abate de la genul comun al conceptului de proprietate[1]. Ontologic, exercițiul proprietății aparente îl are „o persoană care, printr-o eroare comună și invincibilă, este considerată a fi adevăratul proprietar al unui bun”[2]. Ca urmare, proprietatea aparentă nu are corespondent în structura modalităților juridice ale drepturilor reale și nici în tipologia acestora. Pornind de la înțelesul dat proprietății aparente ca fiind un fapt juridic în sens

[**] Avocat Baroul București; alexandru@maglas.ro

[1] Semantic, vocabula *proprietate* semnifică stăpânirea deplină asupra unui bun material, în baza unui drept recunoscut (dexonline.ro). Legislativ, prin prisma a tot ceea ce există ca particular (sinonimic, ca individual sau personal), proprietatea privată este definită ca fiind „dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege” [art. 555 alin. (1) C.civ.]. Nu mai puțin, Codul civil prevede că dreptul de proprietate se poate dobândi, în condițiile legii, prin convenție, moștenire legală sau testamentară, accesiune, uzucapiune, ca efect al posesiei de bună-credință în cazul bunurilor mobile și al fructelor, prin ocupațiune, tradițiune, precum și prin hotărâre judecătorească, atunci când ea este translativă de proprietate prin ea însăși [art. 557 alin. (1)].

[2] C.Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. All Beck, 2001, p. 261, 262. În mod deslușit, autorul atrage atenția asupra deosebirii dintre proprietarul aparent și posesor. „Posesorul este cel care stăpânește bunul cu intenția de a se comporta ca proprietar [...] Proprietarul aparent este tot un posesor, care apare în raporturile cu celelalte persoane ca fiind adevăratul proprietar al bunului datorită erorii invincibile și generale cu privire la calitatea lui de proprietar [...] De efectele proprietății aparente vor beneficia terții, pentru că aceștia, în anumite condiții, s-au încrezut în aparența de proprietate. Dimpotrivă, de efectele posesiei va beneficia posesorul”.

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 12 (68), nr. 1, p. 105–115, Bucureşti, ianuarie–martie, 2023

DOI: 10.59277/SCJ.2023.1.04

restrâns, în structura căreia intră justul titlu, doctrina caracterizează proprietatea aparentă ca „un mod de dobândire cu caracter originar și de stingere a dreptului de proprietate cu valoare autonomă. *Mutatis mutandis,* această concluzie este valabilă și în legătură cu dobândirea altor drepturi reale principale sau cu dobândirea unei cote-părți din dreptul de proprietate”[3]. Prin urmare, sediul proprietății aparente trebuie căutat în sistemul modurilor de dobândire a drepturilor reale principale. Aici, proprietatea aparentă are autonomie, subsumată condiției ca proprietarul aparent să fie posesor caracterizat printr-o posesie utilă și prin existența unui titlu înscris în cartea funciară, valabil ca *instrumentum probationis*[4] și, totodată, capabil să determine aparența invincibilă, adică convingerea unui terț dobânditor că transmițătorul este adevăratul proprietar al bunului transmis.

2. Desigur, în condițiile în care aparenta de proprietate naște eroarea comună și invincibilă, convingerea celui de bună-credință că stabilește raportul juridic cu adevăratul proprietar, nu-l poate prejudicia[5]. Doctrina descrie buna-credință ca fiind o atitudine care, comportamental, indică un fel de a fi sau a ne comporta față de o stare de drept. Cel de bună-credință crede (se încrede) în aparență, adică în falsa reprezentare a acestei stări de drept, fără a știi sau a trebui să știe[6] cuprinsul ei veridic[7].

Legislativ, noul Cod civil organizează protecția dinamică a acestei credințe (încrederi în aparență), sub forma unei prezumții legale de titlu de proprietate în cazul mișcătoarelor, și a unor excepții de la realitatea cauzelor de nulitate, revocare, rezoluție sau reziliere a actelor juridice care poartă asupra nemișcătoarelor[8]. Mai exact, în ipoteza transmisiunilor imobiliare, au incidență excepțiile determinate, legislativ, ca abateri de la *resoluto iure dantis resolvitur ius accipientis* ori, judiciar, ca aplicații ale adagiului *error communis facit ius.*

3. *În materie mobiliară,* Codul civil prevede, la nivel de principiu, dar cu

---

[3] V.Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția 3, Ed. C.H.Beck, București, 2017, p. 418.

[4] *Ibidem,* p. 422.

[5] T.Ionașcu, Ideea de aparență și rolul său în dreptul civil român modern, Editura cursurilor litografiate, 1943, p. 520.

[6] Antonimic, sintagma „a trebuit să știe” desemnează culpa lata, recte neglijența cea mai mare de a nu ști, de exemplu, ceea ce știe toată lumea (D.Alexandresco, Principiile dreptului civil român, vol. III, București, Tipografia Curții Regale, 1926, p. 251). Ad literam, este vorba de o neglijență grosieră, asimilată dolului, adică relei-credințe.

[7] V.Stoica, *Considerații comparative privind noțiunile de bună-credință, diligență, eroare, dol, fraudă, rea-credință, vinovăție (intenție și culpă)*, în Revista Română de Drept Privat, nr. 4/2020, p. 15 și urm.. Autorul atrage atenția cititorului că, exegetic, „criteriile de apreciere a bunei-credințe sunt legate de ideea de diligență, ca materie primă din care se «croiesc» standardele de comportament. Exigențele cognitive impuse pentru reținerea bunei-credințe sunt nuanțate de legiuitor în funcție de diferite situații. De exemplu, în materie imobiliară, aceste exigențe sunt conturate în funcție de existența cărții funciare a imobilului (art. 901. C. civ.; să nu fi fost înregistrată o acțiune de contestare a cărții funciare, să nu rezulte din cuprinsul cărții funciare vreo cauză care să justifice rectificarea acesteia în favoarea altei persoane, dobânditorul să nu fi cunoscut inexactitatea cuprinsului cărții funciare) sau de inexistența cărții funciare (să nu fi știut sau să nu fi trebuit să știe pe nicio cale că aparența este contrară situației juridice reale). În mod specific, buna-credință în materia dobândirii bunurilor mobile presupune că posesorul bunului mobil nu a cunoscut sau nu trebuia să cunoască, după împrejurări, lipsa calității de proprietar a înstrăinătorului [art. 938 alin. (1) C. civ.]. În materie de reprezentare [art. 1.309 alin. (2) C. civ.], terțul contractant este de bună-credință dacă presupusul reprezentat l-a determinat să se încreadă în presupusul reprezentant” (p. 32).

[8] Pentru excepțiile prevăzute de Codul civil 1864, a se vedea T.Ionașcu, *op. cit.,* p. 507.

excluderea mobilelor pierdute sau furate, că „persoana care, cu bună-credință, încheie cu un neproprietar un act translativ de proprietate cu titlu oneros având ca obiect un bun mobil devine proprietarul acelui bun din momentul luării sale în posesie efectivă" [art. 937 alin. (1)]. Ca urmare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, posesia de bună-credință a unui bun mobil[9] astfel dobândit asigură opozabilitatea față de terți a actelor juridice constitutive sau translative de drepturi reale asupra acelui bun (art. 936). Desigur, sintagma „posesie efectivă" semnifică detenția corporală (materială) a bunului mobil, chiar dacă este precară. În cazul transmițătorului, această detenție creează o aparență de proprietate, invincibilă pentru dobânditor, căruia, logic și firesc, proprietatea veritabilă îi era necunoscută[10]. Nu mai puțin, terțul dobânditor găsește apărare în dispozițiile Codului civil (redate *supra*), numai dacă la încheierea actului juridic de proprietate a fost de bună-credință. Potrivit art. 14 alin. 2 C.civ, până la proba contrară, buna-credință se prezumă *iuris tantum*.

4. *În materie imobiliara* nu există un text identic celui aplicabil bunurilor mobile, care finalmente să îngăduie tranșarea conflictelor generate de invincibilitatea aparentă: Codul civil 1864, eminamente un cod al proprietății, specifica, prin art. 1803, că înstrăinătorul nu poate transmite dobânditorului decât drepturile pe care însuși le are asupra imobilului înstrăinat, text care corespunde dispozițiilor art. 17 alin. (1) din Codul civil 2011[11]. „Deci, nimeni nu poate transmite mai multe drepturi decât are, și dacă n'are nimic, nimic a strămutat: *ex nihilo, nihil*"[12]. *Nemo plus iuris ad alium transfere potest, quam ipse habet*. Nu mai puțin, doctrina a atras atenția asupra realității cauzelor de nulitate, revocare, rezoluție sau reziliere a actelor juridice care poartă asupra imobilelor. Aceste cauze sunt „opozabile tuturor terților dobânditori și subdobânditori, la infinit în mod succesiv: *resoluto iure dantis, resolvitur jus accipientis*"[13]. Totuși, în materie imobiliară, statica vechiului cod civil a tranșat conflicte generate de aparența invincibilă. Realitatea cauzelor de nulitate, revocare, rezoluțiune sau reziliere (descrise *supra*) a fost supusă unor excepții determinate de revocarea donațiilor pentru ingratitudine (art. 834), raportul succesoral (art. 765), simulație (art. 1175), reducțiunea liberalităților excesive (art. 929), întoarcerea averii absentului dispărut (art. 117) și retractarea renunțării la moștenire (art. 701)[14].

---

[9] Doctrina atrage atenția că „este posesor de bună-credință cel care nu cunoștea și nici nu trebuia să cunoască, după împrejurări, lipsa calității de proprietar a înstrăinătorului bunului. Aceasta înseamnă că dobânditorul unui bun mobil care a cunoscut, pe orice cale, că bunul pe care îl dobândește era afectat de o clauză de inalienabilitate nu va putea să invoce dobândirea dreptului de proprietate asupra acelui bun prin posesia de bună-credință" (C.Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. Hamangiu, 2013, p. 419).

[10] Pentru identitate de raționament, aplicabil în cazul textului art. 1909 din Codul civil 1864, a se vedea T. Ionașcu, *op. cit.*, p. 455 și urm.

[11] Textul art. 17 alin. (1) C.civ. prevede că „nimeni nu poate transmite sau constitui mai multe drepturi decât are el însuși."

[12] T.Ionașcu, *op. cit.*, p. 506.

[13] *Ibidem*, p. 507.

[14] Cu privire la acțiunea acestui grup de excepții, a se vedea, pe larg, T. Ionașcu, *op. cit.*, p. 507 și urm. Autorul a atras atenția că, totuși, în lipsa unui text, spiritul general al Codului civil atunci în vigoare s-a opus valabilității înstrăinărilor făcute de eredele aparent.

Noul Cod civil respectă, static, spiritul și poziția vechiului Cod civil prin a consacra legislativ, în materie imobiliară, *nemo plus juris ad alium transfere potest, quam ipse habet* [art. 17 alin. (1) C.civ.]. Nevoia de siguranță în exercitarea drepturilor civile subiective justifică pe deplin codificarea acestui adagiu a cărui autoritate este irefragabilă[15].

Pe de altă parte, noul Cod civil ține seama, dinamic[16], de nevoia de siguranță în dobândirea drepturilor civile. Mai exact, de concluderea doctrinei vechiului Cod civil potrivit căreia această trebuință „necesită ca atunci când am lucrat cu toată prudența și am putut omenește să ne încredem în aparențele serioase pe care le-am constatat, aceste aparențe să producă, față de noi, aceleași efecte ca și când ar fi perfect corespunzătoare realității, chiar dacă nu corespund realității. Numai așa se poate organiza creditul, se poate asigura rapida încheiere a tranzacțiilor și ușoara circulație a bunurilor”[17]. În spiritul acestor cerințe, noua codificare lărgește sfera de reglementare a excepțiilor legale care, în materie imobiliară, tranșează conflictele generate de proprietatea aparentă, instituie măsuri de prevenire a acestor conflicte prin intermediul publicității de carte funciară, iar, la nivel de principiu, a instituit tratamentul judiciar în caz de eroare comună și invincibilă (*error communis facit ius*).

5. *Proprietatea imobiliară aparentă specifică cărților funciare* este subsumată, preventiv, avantajelor acestui sistem de publicitate. Unul dintre aceste avantaje este „garantarea existenței și valabilității drepturilor, actelor, faptelor și raporturilor juridice privitoare la imobilele intabulate, ceea ce constituie o formă importantă de protecție a intereselor părților. Securitatea statică și securitatea dinamică a drepturilor reale imobiliare ar fi golită de conținut în absența acestor garanții. Această idee își găsește expresia în principiul legalității înscrierilor în cartea funciară. Legalitatea formală și legalitatea materială sunt cele două dimensiuni ale acestor principii”[18]. Legalitatea înscrierilor unită cu efectul constitutiv sau translativ de drepturi reale al acestora, cu ceea ce înseamnă publicitate integrală și, totodată, reală, așezată pe identitatea topografică a imobilelor înscrise, previne conflictele generate de aparența de proprietate specifică actelor juridice obligaționale.

Desigur, sistemul de publicitate întemeiat pe cartea funciară nu poate fi infailibil. Este cu putință ca o înscriere în cartea funciară să nu corespundă cu situația juridică reală, ceea ce înseamnă o aparență de proprietate[19]. Într-o asemenea ipoteză, Codul civil deschide calea rectificării posibilă amiabil, iar, în caz de litigiu, prin hotărâre judecătorească definitivă [art. 908 alin. (2)]. Admiterea acțiunii în

---

[15] I.Deleanu, S.Deleanu, *Mica enciclopedie a dreptului*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 2000, p. 234.

[16] Pentru dezvoltări de esență privind dinamica dreptului, a se vedea M.M. Pivniceru, *Despre dinamica dreptului* în www.juridice.ro (accesat 10 octombrie 2022).

[17] T.Ionașcu, *op. cit.*, p. 35,36.

[18] V.Stoica, *op. cit.*, p. 454.

[19] Sub imperiul vechiului Cod civil, doctrina a atras atenția asupra înțelesului sintagmei „aparența de proprietate”, și anume „mențiunile din cartea funciară creiază o aparență propriu zisă de proprietate, pe care terții dobânditori de bună-credință se pot funda fără nici un fel de risc întrucât, în raport cu dânșii, această aparență creiată de cartea funciară va produce efecte ca și cum totdeauna ar corespunde realității, chiar dacă, în fond, nu ar traduce adevărul.” (T.Ionașcu, *op. cit.*, p. 638).

rectificare tabulară înseamnă, în toate cazurile, stabilirea situației juridice reale a imobilului intabulat și, ca urmare, tranșarea, din fașă, a conflictelor posibile generate de aparența creată de înscrierile efectuate în cartea funciară în temeiul unor acte juridice obligaționale neconcordante realității. Dacă înainte de înregistrarea acțiunii în rectificare tabulară, titularul dreptului care urmează a fi radiat sau modificat, ca proprietar aparent, a înstrăinat acest drept unui terț printr-un act juridic cu titlu oneros, conflictul generat de aparentă poate fi tranșat prin:

a) recunoașterea[20] terțului dobânditor ca titular al dreptului înscris în folosul său, dacă condițiile cerute de art. 901 alin. (1) sunt întrunite[21], iar termenul de decădere de 3 ani, prevăzut de art. 909 alin. 3 C.civ., este expirat[22];

b) pierderea de către terțul dobânditor a calității de titular al dreptului înscris în folosul său, prin efectul admiterii acțiunii în rectificare, prevăzută de art. 907 și urm. C.civ. și îndreptată împotriva sa, dacă termenul de decădere prev. de art. 909 alin. (3) C.civ nu a expirat[23].

6. *În materie succesorală*, aparența invincibilă generează conflicte care poartă, adesea, asupra transmisiunilor imobiliare sau cu privire la grevarea nemișcătoarelor cu drepturi reale în favoarea terților. Geneza aparenței se află, cel mai frecvent, în pierderea calității de moștenitor prin admiterea petiției de ereditate, anularea

---

[20] Adică „va fi socotit”, în exprimarea art. 901 alin. 1 C.civ.

[21] Referitor la aceste condiții, doctrina subliniază, în mod deslușit, că „potrivit art. 901 alin. (1) NCC, sub rezerva unor dispoziții legale contrare, oricine a dobândit cu bună-credință vreun *drept real înscris în cartea funciară*, în temeiul unui act juridic cu titlu oneros, va fi socotit titularul dreptului înscris în folosul său, chiar dacă, *la cererea adevăratului titular*, dreptul *autorului său* este radiat din cartea funciară. Cel de-al doilea alineat al aceluiași text dispune că terțul dobânditor este considerat de bună-credință numai dacă, la data înregistrării cererii de înscriere a dreptului în folosul său, sunt îndeplinite următoarele condiții: a) nu a fost înregistrată nicio acțiune prin care să se conteste cuprinsul cărții funciare; b) din cuprinsul acesteia nu rezultă vreo cauză care să justifice rectificarea cărții funciare în favoarea altei persoane; c) nu a cunoscut, pe o altă cale, inexactitatea cuprinsului cărții funciare. Odată îndeplinite aceste condiții, terțul dobânditor al imobilului înscris în cartea funciară va putea obține respingerea unei eventuale acțiuni în rectificare a unei intabulări întemeiate pe dispozițiile art. 908 NCC.” (C.Bîrsan, *op. cit.*, 2013, p. 427).

[22] Pentru ipoteza recunoașterii dreptului de proprietate înscris în cartea funciară în folosul unui terț dobânditor de bună-credință, a se vedea: Gh.Buta, O.Popescu, *Discuții cu privire la inadmisibilitatea „restabilirii situației anterioare” dacă o persoană, dobândind un bun prin săvârșirea unei infracțiuni, îl înstrăinează ulterior unui terț de bună-credință*, în Revista „Dreptul”, nr. 10/2015, p. 66 și urm. Autorii pun în lumină, cu temei, că măsura de restabilire a situației anterioare săvârșiri infracțiunii (art. 25, 256, 397 C.pr.pen. și art. 1386 C.civ.) este fără aplicare în cazul terțului dobânditor care beneficiază de dispozițiile art. 901 C.civ.

[23] Textul art. 909 alin. (3) C.civ prevede următoarele:

„De asemenea, sub rezerva prescripției dreptului la acțiunea în fond, acțiunea în rectificare, întemeiată exclusiv pe dispozițiile art. 908 alin. (1) pct. 1 și 2, se va putea îndrepta și împotriva terțelor persoane care și-au înscris vreun drept real, dobândit cu bună-credință și printr-un act juridic cu titlu oneros sau, după caz, în temeiul unui contract de ipotecă, întemeindu-se pe cuprinsul cărții funciare. În aceste cazuri, termenul va fi de 3 ani, socotiți de la data înregistrării cererii de înscriere formulate de către dobânditorul nemijlocit al dreptului a cărui rectificare se cere, cu excepția cazului când încheierea, prin care s-a ordonat înscrierea care face obiectul acțiunii în rectificare, a fost comunicată celui îndreptățit, caz în care termenul va fi de un an de la comunicarea acesteia.” Menționăm că, potrivit alin. (4) al textului, termenul de 3 ani este socotit termen de decădere. Atragem atenția că, spre deosebire de prescripția extinctivă care stinge dreptul material la acțiune, decăderea atrage pierderea a însuși dreptului subiectiv dedus judecății.

hotărârii de declarare a morții, înlăturarea de la moștenire a nedemnului, revocarea donației pentru ingratitudine, reducțiunea liberalităților excesive sau ca urmare a efectului produs de raportul donației.

6.1. În premieră legislativă, noul Cod civil tranșează conflictele generate de *moștenitorul aparent*, adică, mai exact, de aparența creată de pierderea calității de moștenitor. Soluțiile codificate pun capăt unor dispute doctrinare și jurisprudențiale interminabile cu privire la moștenitorul aparent. Acestea erau determinate de absența unui text în vechiul cod și *per consequentias* de statica dreptului. În exprimarea art. 1131 alin. (2), coroborat cu art. 960 alin. (3) C.civ., admiterea petiției de ereditate are ca efect menținerea actelor de dispoziție cu titlu oneros încheiate între eredele aparent și terțul dobânditor de bună-credintă, regulile prescrise în materia cărții funciare fiind însă aplicabile.

Câmpul de aplicare a acestor norme de excepție cere a se ști, mai întâi, cine este moștenitorul aparent. S-a răspuns în sensul că „este orice detentor de bună-credință, care își ia calitatea de succesor universal, fie că această calitate este putativă, fie că ar fi chiar uzurpată”[24]. Nu mai puțin, este „indiferent dacă acest moștenitor aparent ține titlul său dela lege sau dela voința defunctului, manifestată printr'un testament, și, iarăși, indiferent dacă acest moștenitor aparent a intrat în posesiunea bunurilor ereditare, fără niciun fel de contradicție din partea cuiva sau, dacă o decizie a justiției, dobândind putere și autoritate de lucru judecat, l-ar fi declarat proprietar”[25].

Se impune apoi, explicarea expresiei „terț dobânditor de bună-credință”. Cu reflex psihologic[26] născut din posesia moștenirii, „buna-credință este convingerea eronată a dobânditorului că transmițătorul este veritabilul proprietar al imobilului. Concepția obiectivă cu privire la buna-credință impune ca dobânditorul să facă toate verificările necesare cu privire la calitatea de proprietar a transmițătorului, în primul rând, verificarea înregistrărilor din cartea funciară, inclusiv a documentelor care au stat la baza acestor înregistrări. Aceste verificări trebuie apreciate nu doar în funcție de criteriul bunului gospodar, exprimat în sintagma *bonus pater familias*, ci în funcție de criteriul celui mai exigent membru al comunității. Această severitate sporită a criteriului de apreciere a bunei-credințe în cazul proprietății aparente este justificată de caracterul excepțional al acestui mod de dobândire”[27].

Privitor la bunurile aflate, prin abstractizare, în sfera conceptului „moștenitor aparent”, textele enunțate (*supra*) au în vedere totalitatea celor existente în patrimoniul succesoral, indiferent de felul lor, adică mobile, imobile, corporale, incorporale, *res certa*, *res genera* etc.

6.2. Problematica moștenitorului aparent are contingență și în cazul *absentului reapărut*. Anularea hotărârii de declarare a morții dă dreptul acestuia să ceară

[24] M.Cantacuzino, *Elemente de drept civil*, pag. 254, *apud.* T.Ionașcu, *op. cit.*, p. 579.
[25] T.Ionașcu, *op. cit.*, p. 551, 552.
[26] T.Ionașcu, *op. cit.*, p. 579.
[27] V.Stoica, *op. cit.*, p. 427.

înapoierea bunurilor sale în natură, iar dacă aceasta nu este cu putință, restituirea lor prin echivalent. Terțul dobânditor cu titlu oneros nu este însă obligat să le înapoieze decât dacă, sub rezerva dispozițiilor în materie de carte funciară, se va face dovada că la data dobândirii știa ori trebuia să știe că persoana declarată moartă este în viață [art. 54 alin. (3) C.civ.][28]. Rezultă că, în ipoteza absentului reapărut, legea protejează drepturile terților dobândite sub imperiul aparenței invincibile, soluție aplicabilă și în cazul drepturilor dobândite de terți asupra bunurilor succesiunii, premergător revocării renunțării la succesiune [art. 1123 C.civ.].

6.3. În sfera liberalităților, adagiul *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis* suferă, de asemenea, excepții atunci când terții au dobândit drepturi asupra bunului donat, iar, ulterior, a intervenit *revocarea donației*. Textul art. 1026 C.civ. prevede că revocarea donației pentru ingratitudine „nu are niciun efect în privința drepturilor reale asupra bunului donat dobândite de la donatar, cu titlu oneros, de către terţii de bună-credinţă şi nici asupra garanțiilor constituite în favoarea acestora. În cazul bunurilor supuse unor formalități de publicitate, dreptul terțului trebuie să fi fost înscris anterior înregistrării cererii de revocare în registrele de publicitate aferente”. Rațiunea textului se află în ceea ce s-a spus despre textul identic al art. 834 Cod civil 1864, și anume că revocarea donației pentru ingratitudinea donatarului este o pedeapsă civilă. „Ca atare, trebuie să asculte, fiind o pedeapsă, de principiul personalității pedepsei, așa încât nu va putea să lovească decât pe donatarul care s’a făcut vinovat de ingratitudine; atât și nimic mai mult”[29].

Mens legis, reaua-credință a terțului care a tratat cu proprietarul aparent, înlătură aplicarea excepției instituite de text, chiar în cazul bunurilor supuse publicității. Nu mai puțin, înscrierea în cartea funciară a dreptului după înregistrarea cererii de revocare a donației, înlătură aparența de proprietate și, corelativ, aplicabilitatea excepției instituite de text. De asemenea, rămâne actuală observația asupra textului din vechiul Cod civil, că publicitatea „anunță pe terți că donatarul este proprietar sub condiția rezolutorie a reușitei acțiunei introduse de donatorul împotriva donatarului, spre a obține revocarea donațiunei pentru ingratitudine”[30].

6.4. În sfera raportului succesoral, art. 1151 C.civ. prevede că *raportul donațiilor* se face prin echivalent (alin. 1). Donatarul poate efectua raportul în natură dacă la data cererii de raport este încă proprietarul bunului și nu l-a grevat cu o sarcină reală și nici nu l-a dat în locațiune pentru o perioadă mai mare de 3 ani (alin. 2). Rezultă, logic, că raportul succesoral nu produce efecte față de terții dobânditori ai bunurilor donate. Este o consecință care decurge din absența aparenței, de vreme ce raportul se face prin echivalent, adică, *eo ipso*, donatarul nu pierde calitatea de proprietar al bunului înstrăinat terțului dobânditor și, ca atare, transmisiunea în favoarea terțului dobânditor are ca autor un *verus dominus*.

---

[28] A se vedea C.Bîrsan, *op. cit.*, 2013, p. 20–21.
[29] T.Ionașcu, *op. cit.*, p. 507.
[30] *Ibidem*, p. 509.

6.5. În cazul *reducțiunii liberalităților excesive*, textul art. 1097 alin. 3 C.civ. prevede că sancțiunea civilă a reducțiunii se realizează prin echivalent în cazul în care, înainte de deschiderea moștenirii donatarul a înstrăinat bunul ori a constituit asupra lui drepturi reale. Aidoma celor spuse despre raportul succesoral (*supra*, pct. 9), și în acest caz, sintagma „prin echivalent" purifică de aparență, prin voința legii, transmisiunea imobiliară făcută terțului dobânditor.

7. *Simulația*, ca operațiune juridică realizată prin disimularea voinței reale a părților, este, de asemenea, generatoare de aparență invincibilă. Sancțiunea acesteia este inopozabilitatea actului secret, ca protecție legală a terțului dobânditor, care se bazează pe actul ostensibil, adică actul aparent. Potrivit art. 1290 C.civ., contractul secret nu poate fi invocat de părţi, de către succesorii lor universali, cu titlu universal sau cu titlu particular şi nici de către creditorii înstrăinătorului aparent împotriva terților care, întemeindu-se cu bună-credință pe contractul public, au dobândit drepturi de la achizitorul aparent [alin. (3)].

Rămân actuale observațiile doctrinei privind textul art. 1175 din Codul civil 1864 în sensul că sunt terți și creditorii chirografari ai părților contractante și că transmisiunile consimțite de proprietarul indicat de actul ostensibil, adică actul aparent, nu pot fi făcute ineficace prin acțiunea în declararea simulației[31]. Totuși, în viziunea noului Cod civil, „chiar dacă dobânditorul este de bună-credință în raport cu criteriul bunului gospodar, adică în raport cu un standard mediu, fără a fi însă întrunită cerința bunei-credințe calificate, efectul achizitiv de proprietate nu este posibil pe temeiul teoriei aparenței, dobânditorul beneficiind însă numai de sancțiunea specifică simulației, respectiv inopozabilitatea actului secret. Desigur, beneficiind de această inopozabilitate, dobânditorul va putea aștepta să treacă termenul necesar pentru dobândirea imobilului prin uzucapiunea scurtă"[32].

8. *Protecția judiciară a erorii comune și invincibile* constituie, de asemenea, o premieră legislativă. Finalmente, prin art. 17 C.civ., legiuitorul dă aplicare, în materia transmisiunilor imobiliare, teoriei aparenței în drept, fondată pe *error communis facit ius*[33], Potrivit textului art. 17 C.civ., atunci „când cineva, împărtășind o credință comună și invincibilă, a considerat că o persoană are un anumit drept sau o anumită calitate juridică, instanța judecătorească, ținând seama de împrejurări, va putea hotărî că actul încheiat în această stare va produce, față de cel aflat în eroare, aceleași efecte ca și când ar fi valabil, afară de cazul în care desființarea lui nu i-ar cauza niciun prejudiciu" [alin. (1)]. Nu mai puțin, textul prevede că „eroarea comună și invincibilă nu se prezumă" [alin. (3)] și că toate aceste dispoziții pe care le instituie „nu sunt aplicabile în materie de carte funciară și nici în alte materii în care legea reglementează un sistem de publicitate" [alin. (4)].

---

[31] *Ibidem*, p. 511, 513.

[32] V.Stoica, *op. cit.*, p. 424.

[33] În condițiile în care acțiunea cărții funciare se extinde, structural, efectul ei preventiv restrânge sfera conflictelor generate de aparența de proprietate specifică actelor juridice obligaționale (a se vedea, *supra*, pct. 2.3). Ca urmare, textul art. 17 alin. (2) C.civ. are aplicabilitate doar în materie extratabulară, atunci când, *exempli gratia*, realitatea cauzelor de anulare, de rezoluțiune, de reziliere și de revocare atinge titlul proprietarului aparent sau au fost necunoscute acestuia, în caz de simulație (a se vedea, *supra*, pct. 2.9) etc.

Analiza textului relevă, materialmente, că în câmpul său de aplicare sunt cuprinse nu numai actele juridice întocmite de un ofițer de stare civilă necompetent (art. 102 C.civ.), dar și actele juridice având ca obiect material un imobil neintabulat sau care nu a fost înscris în alt sistem de publicitate prevăzut de lege[34], încheiate cu un proprietar aparent.

Economia textului sugerează ideea că în acest caz, hotărârea instanței judecătorești poartă, în mod excepțional, asupra efectelor și nu a validității actului încheiat sub imperiul aparenței. Nu mai puțin, sintagma „instanța judecătorească, ținând seama de împrejurări, va putea hotărî" lasă să se înțeleagă că verdictul judiciar nu poate fi decât rezultatul evaluării tuturor circumstanțelor, printr-o judecată în echitate. Acest lucru înseamnă, în accepțiune doctrinară, obligația dobânditorului de a proba: a) existența actului juridic prin care proprietarul aparent i-a transmis, cu titlu oneros, un drept real care poartă asupra unui imobil determinat *ut singuli* (cu titlu individual și nu ca element al unei universalități); b) posesia utilă și titlul transmițătorului (*instrumentum probationis*) regulat întocmit și înscris în cartea funciară; c) eroarea comună și invincibilă cu privire la calitatea de proprietar al transmițătorului, reflex psihologic indispensabil pentru declanșarea prezumției de bună-credință [art. 14 alin. (2) C.civ.] în favoarea terțului dobânditor; d) interesul legitim, actual, personal și direct pentru a i se recunoaște, în echitate, valabilitatea actului juridic încheiat cu proprietarul aparent, mai exact că acest act produce aceleași efecte ca și când ar fi valabil [35].

Nu mai puțin, doctrina a atras atenția că invincibilitatea erorii, ca element psihologic al aparenței se determină calitativ prin prisma comportamentului celui mai exigent membru al comunității, deținător al celor mai avansate mijloace prin care adevărul ar fi putut fi aflat. „Dobânditorul ar putea să facă dovada că un caz de forță majoră l-a împiedicat să utilizeze anumite mijloace pentru a afla adevărul. Dar, chiar și într-o asemenea situație, cât timp o altă persoană din comunitate ar fi aflat totuși adevărul, deși este îndeplinită condiția bunei-credințe a dobânditorului, nu este îndeplinită condiția erorii comune și invincibile" [36].

În final, preponderența intereselor justifică, *causa debendi*, hotărârea instanței de aplicare a dispozițiilor art. 17 alin. (2) C.civ. *Pas d'intérêt, pas d'action*. „Teoria aparenței are justificare numai în cazurile în care, după cântărirea atentă a intereselor adevăratului proprietar și a intereselor terțului dobânditor, se ajunge la concluzia că principiul echității pune în lumină preponderența acestor din urmă interese în raport cu primele" [37]. Factual, este vorba de a cumpăni, prin prisma circumstanțelor pricinii

[34] V. Stoica, *op. cit.*, p. 419. Autorul atrage atenția, cu temei, că „dacă este vorba de imobile neintabulate sau care nu au fost înscrise în alt sistem de publicitate, teoria aparenței rămâne aplicabilă chiar și după intrarea în vigoare a Codului civil; cu atât mai mult această teorie rămâne aplicabilă în măsura în care cerințele necesare au fost îndeplinite chiar înainte de această dată".

[35] V.Stoica, *op. cit.*, p.419 și urm.

[36] *Ibidem*, p. 425.

[37] *Ibidem.*, p. 431

și a echității (art. 5 alin. 3 C.pr.civ.) care dintre interesele invocate și probate de părți au întâietate. Pentru comprehensibilitate, doctrina descrie numeroase situații faptice care ilustrează preponderența intereselor. *Exempli gratia*, este redat cazul adevăratului proprietar lipsit de capacitate de exercițiu sau cu capacitate de exercițiu restrânsă ale cărui interese justifică o protecție mai puternică decât a intereselor terțului dobânditor. Raportul de preponderență este altul atunci când incapabilul a utilizat mijloace dolosive pentru a crea aparența înșelătoare a capacității sale, în scopul inducerii în eroare chiar a unei persoane diligente. În acest caz, din punctul de vedere al intereselor terțului dobânditor, soluția admiterii acțiunii, fondată pe dispozițiile art. 17 alin. 2 C.civ. se impune[38]. La fel, în cazul transmisiunilor imobiliare, în special cele care au ca obiect spații de locuit, atunci când transmițătorul este statul, interesul dobânditorului poate avea preponderență, în echitate. Contenciosul european a atras atenția că legile de atenuare a vătămărilor aduse dreptului de proprietate de către statul comunist au un scop legitim și reprezintă un mijloc de salvgardare și de protecție a dezvoltării social-economice a țării. Dar aplicarea acestor legi trebuie făcută în așa fel încât atenuarea să nu creeze noi nedreptăți, disproporționat de grave. Este necesar să se „țină cont de circumstanțele particulare ale fiecărei spețe pentru ca persoanele care au dobândit bunuri cu bună-credință să nu ajungă să suporte ele povara răspunderii statului pentru confiscarea abuzivă a acestor bunuri”[39]. De asemenea, în practica instanțelor naționale s-a apreciat că pasivitatea în folosirea căilor administrative rezervate redobândirii bunului, a significațiunii împotriva proprietarului aparent ori a căilor judiciare în anularea actului juridic invocat de terțul dobânditor, relevă inferioritatea intereselor adevăratului proprietar și preponderența intereselor invocate de dobânditor, îndeosebi sub aspectul nevoii de a avea o locuință. În consecință, acțiunea în revendicare a fost respinsă cu motivarea că soluția contrară și lipsirea de bun a dobânditorului (pârât în proces) al cărui drept există în baza contractului de vânzare-cumpărare realizat în temeiul legii 112/1995, ar crea insecuritate juridică. Respectiv, nicio persoană care a dobândit un imobil printr-un act juridic întemeiat pe buna sa credință și pe legislația în vigoare, n-ar mai avea siguranța dreptului dobândit[40]. Într-o altă speță, interesul adevăratului proprietar, bazat pe realitatea dreptului de proprietate, a fost apreciat, în echitate, a fi preponderent celui invocat de dobânditor care faptic a schimbat destinația de locuință a bunului cumpărat. Mai exact, locuința din litigiu a fost preluată de stat fără titlu valabil și vândută pârâtei în baza Legii nr. 112/1995. Locuința nu era ocupată (nevoia de locuință a fost inexistentă), iar după cumpărare, pârâta a închiriat bunul unui cabinet profesional privat. În consecință, a

[38] *Ibidem.*

[39] *Pincova și Pine contra Republica Cehă*, în http://jurisprudentacedo.com

[40] Curtea de Apel București, secția a III-a civilă și pentru cauze cu minori și de familie, dec. nr. 374 din 06.03.2014, www.rolii.ro.

fost respinsă apărarea de fond, fondată pe *error communis facit ius*, și admisă acțiunea în revendicare formulată de adevăratul proprietar[41].

În concluzie, judecata în echitate rămâne indispensabilă soluționării litigiilor generate de proprietatea aparentă. Într-adevăr, echitatea este o virtute, o formă superioară a dreptății și un amendament al legii atunci când generalitatea ei o face incompletă[42].

[41] CSJ, Secția civilă, dec. nr. 191/2003, comentată de P. Perju, în *Jurisprudența civilă comentată a Înaltei Curți de Casație și Justiție și a altor instanțe*, Ed. C.H.Beck, 2007, p. 150, 151.

[42] V. Stoica, *Despre dreptate și imaginația juridică*, în Prelegere cu prilejul decernării titlului de *Doctor Honoris Causa Legum Scientiae* al Universității de Vest din Timișoara, în http://www.uvt.ro. Autorul redă aici, cu măiestrie pedagogică, spusele lui Aristotel, în sensul că echitatea este o formă superioară a dreptului și că echitabilul este drept și este superior unui anumit tip de drept. „Cel ce își propune și îndeplinește efectiv acte echitabile, cel care nu se cramponează de lege în detrimentul altora, ci mai degrabă înclină să cedeze din dreptul său, deși are legea de partea lui, este un om echitabil; dispoziția morală care-l caracterizează, echitatea este o formă de dreptate”.

VOUCHERELE DE VACANȚĂ – O PROVOCARE A DREPTULUI ÎN FAȚA CRIZELOR ECONOMICE

Corina-Mihaela MARCU-ȘIMAN[*], *Laura-Maria DIMA*[**]

Abstract: *The legislative frame regarding holiday vouchers is, as a direct consequence of successive and uncorrelated legislative changes, both contradictory, inconsistent and insufficient to adress several repetitive hypothetis brought to justice in a court of law. The present study aims to underline the vulnerabilities of legal provisions in force nowadays mainly in order to facilitate measures of legal remediation.*

Key words: *vouchers; holiday vouchers; conditional right; terms of granting; public and private sector; compensations;*

1. Scurte considerații de ordin juridic și economic pe marginea voucherelor de vacanță.

Inspirându-se din modelul francez implementat încă din 1982, legiuitorul român a optat pentru instituirea sistemului voucherelor de vacanță la începutul anului 2009, ca un răspuns la criza financiară globală care afecta, în principal, întreprinderile mici și mijlocii, dar și salariații, a căror dorință de a obține salarii majorate nu își găsea un corespondent real în puterea economică a angajatorilor de a le acorda.

Esența raționamentului care a stat la baza OUG nr. 8/20091 este surprinsă în nota de fundamentare a acesteia astfel: „… prin introducerea tichetelor de vacanță, guvernul intervine printr-o măsură urgentă în favoarea angajatului, căruia îi cresc veniturile reale, și în favoarea angajatorului, care are posibilitatea și este stimulat să acorde angajaților, alături de salariu, vacanțe în țară prin intermediul tichetelor de vacanță, cu rol de recuperare a capacității de muncă de creștere a productivității muncii salariatului și de motivare a acestuia pentru a-și menține calitatea de salariat în respectiva întreprindere, ceea ce va genera stabilitate și eficiență mărit de la nivelul sectorului privat și în special în cazul întreprinderilor mici și mijlocii”.

Aprobarea în timp neobișnuit de scurt a Normelor metodologice privind acordarea voucherelor de vacanță prin HG nr. 215/2009[2] denota o dorință reală de a

[*] doctorand; Judecător, Curtea de Apel Cluj; e-mail: maiacor@yahoo.com
[**] Judecător, Curtea de Apel Cluj; e-mail: lauradima@gmail.com

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 110/24.02.2009, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 145/9.03.2009.

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 12 (68), nr. 1, p. 117–142, Bucureşti, ianuarie–martie, 2023
DOI: 10.59277/SCJ.2023.1.05

se institui un sistem efectiv și eficient, nu o „formă fără fond”, dar anii care au urmat au dovedit că viabilitatea unui sistem născut și implementat în plină criză economică poate fi afectată sistematic de alte crize economice care au impus ajustări bugetare într-o cu totul altă direcție.

Astfel, coerența legislativă și economică a începutului de parcurs din anii 2009–2011 a fost marcată de o succesiune de acte normative[3] care au interzis la nivelul sectorului public includerea în bugetele centrale și locale a sumelor necesare acordării voucherelor de vacanță. Juridic, s-a ridicat problema naturii și efectelor unor atari dispoziții, fiind necesară intervenția instanței supreme pentru lămurirea, în mecanismul pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept[4], a faptului că pentru anii 2012–2014 (și *eadem ratio* pentru anii 2015–2017 – n.n.) dreptul salariaților din sectorul public la vouchere de vacanță nu există, nefiind o simplă amânare a exigibilității dreptului.

Asistăm de asemenea la declanșarea și perpetuarea unei inconsecvențe terminologice, noțiunea de „tichete de vacanță” coexistând cu cea de „vouchere de vacanță”, iar noțiunea de „bonuri de valoare” regăsindu-se alături de cea de „bilete de valoare”.

Succesiunea de acte normative a devenit greu de urmărit. Prin adoptarea Legii nr. 165/2018[5] programată inițial a intra în vigoare în 1 ianuarie 2019 părea că se reinstituie linearitatea și predictibilitatea legislativă, creându-se un cadru unitar pentru toate tipurile de bilete de valoare, inclusiv voucherele de vacanță, însă prorogările repetate ale momentului intrării în vigoare ale acestui act normativ au culminat cu stabilirea datei de 1 ianuarie 2027 ca dată actuală de intrare în vigoare a amintitei legi.

Astfel fiind, în prezent coexistă faptic (evident, paralelismul nu vizează și caracterul în vigoare) actuala prevedere în materia voucherelor de vacanță – OUG

[3] În acest sens, sunt următoarele dispoziții: pentru anul 2012 art. II art. 15 alin. 2 din OUG nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din OUG nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar, precum și pentru instituirea altor măsuri financiare în domeniul bugetar, publicată în M. Of. nr. 636/10.09.2010, în forma în vigoare pentru anul 2012; pentru anul 2013 art. 9 din OUG 84/2012 privind stabilirea salariilor personalului din sectorul bugetar în anul 2013, prorogarea unor termene din acte normative, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, publicată în M. Of. nr. 845/13.12.2012 în forma în vigoare pentru anul 2013; pentru anul 2014 art. 5 alin. 2 din OG nr. 29/2013 privind reglementarea unor măsuri bugetare, publicată în M. Of. nr. 550/30.08. 2013, cu modificările și completările ulterioare; pentru anul 2015 art. 8 alin. 5 din OUG nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, publicată în M Of. nr. 925 din 18 decembrie 2014, în forma în vigoare în anul 2015; pentru anul 2016 art. 10 alin. 4 din OUG nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, publicată în M. Of. nr. 923/11.12.2015, în forma în vigoare în anul 2016; pentru anul 2017 art. 9 alin. 4 din OUG nr. 99/2016 privind unele măsuri pentru salarizarea personalului plătit din fonduri publice, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, publicată în M.Of. nr. 1.035/22.12.2016 pentru perioada 1 ianuarie-28 februarie 2017, respectiv art. 1 alin. 4 din OUG nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative, publicată în M.Of nr. 79/30.01.2017 perioada 1 martie-30 iunie 2017.

[4] Decizia ÎCCJ nr. 39/2017 publicată în Monitorul oficial al României nr. 615/31.07.2017.

[5] Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 599/13.07.2018.

nr. 8/2009, cu multiplele și, din păcate, uneori incoerentele sale modificări și completări, și viitoarea prevedere în materia voucherelor de vacanță – Legea nr. 165/2018 care în ansamblul ei reia dispozițiile OUG nr. 8/2009 lăsând nerezolvate în continuare probleme nevralgice ale sistemului voucherelor de vacanță.

Lipsa unor intervenții ferme și lămuritoare ale legiuitorului lasă din păcate deschise căi pentru interpretări care îndepărtează actul normativ de la matca în care ar trebui să rămână. *Exempli gratia* și fără a stărui aici asupra acestui aspect întrucât va fi dezvoltat *infra*, se pune în mod legitim problema corelării considerentelor de la pct. 72 din Decizia ÎCCJ nr. 39/2017 – HP cu dispozițiile art. I din OUG nr. 8/2021, raportat la voința reală a legiuitorului care a edictat art. I din OUG nr. 8/2021.

2. Voucherele de vacanță – noțiune și natura juridică

În absența unei definiții legale riguroase a voucherelor de vacanță, rămâne în sarcina doctrinei și jurisprudenței să contureze sfera acestei noțiuni, cristalizând elementele definitorii așa cum transpar din actualele și viitoarele prevederi legale[6], precum și din dezlegările general obligatorii ale instanței supreme.

În actuala reglementare, o definiție legală propriu-zisă a voucherelor de vacanță nu există, legiuitorul limitându-se la a indica faptul că sunt „bonuri de valoare”[7]. Abia în viitoarea reglementare poate fi regăsită o definiție lapidară a voucherelor de vacanță ca „bilete de valoare care se acordă angajaților pentru acoperirea unor cheltuieli ocazionate de efectuarea concediului de odihnă în regim de turism intern”[8].

Dincolo de oscilațiile terminologice ale legiuitorului, noțiunea de „vouchere de vacanță” s-a impus cu caracter general în varianta terminologică de neologism. Cu atât mai mult, credem că demersul de definire al acestei noțiuni nu poate face abstracție de etimologia termenului de proveniență anglo-saxonă (to vouch – a asigura, a garanta, a dovedi) și nici de definiția de dicționar a substantivului voucher – document de călătorie eliberat unui turist de o agenție de turism, reprezentând contravaloarea serviciilor prestate[9].

Astfel, așa cum însăși etimologia o impune, voucherele de vacanță sunt, în esență, un *instrumentum probationis*[10] al unei valori patrimoniale determinate și exprimate pecuniar (în bani) *ope legis*. În actuala reglementare, determinarea valorică este una absolută în cazul instituțiilor publice, în perioada 1.01.2019–31.12.2026 voucherele de vacanță acordându-se în sumă fixă predeterminată de 1450

[6] OUG nr. 8/2009 privind acordarea voucherelor de vacanță, în vigoare până în 31.12.2026, respectiv Legea nr. 165/2018 privind acordarea biletelor de valoare, cu modificările și completările ulterioare, în vigoare din 1.01.2027.

[7] Art. 1 alin. 1 din OUG nr. 8/2009.

[8] Art. 24 alin. 1 din Legea nr. 165/2018.

[9] www.dexonline.ro.

[10] Pentru rigoarea gramaticală a limbii latine, pluralul corespunzător pentru voucherele de vacanță este *instrumenta probationis*, dar vom opta pentru sintagma *instrumentum probationis* (forma de singular) pentru că este forma consacrată în limbajul juridic.

lei pentru un salariat, respectiv este una relativă în cazul celorlalte categorii de angajatori, în perioada 1.01.2019–31.12.2026 voucherele de vacanță acordându-se în limita unui plafon maxim de șase salarii de bază minime brute pe țară, garantate în plată, în decursul unui an fiscal. În viitoarea reglementare ce va intra în vigoare, după prorogări succesive, în 1.01.2027, diferența de determinare dintre sectorul public și cel privat este ștearsă, generalizându-se plafonul maxim de șase salarii de bază minime brute pe țară, garantate în plată. Este mai puțin relevantă pentru această analiză valoarea nominală a voucherelor de vacanță, dar pentru rigoarea abordării, amintim totuși că valorile patrimoniale totale mai sus indicate sunt rezultatul însumării matematice a unor valori nominale de asemenea prestabilite legal pentru voucherele de vacanță, valori nominale ce nu pot fi nici modificate, nici fracționate.

Natura de *instrumentum probationis* a voucherelor de vacanță transpare mai cu seamă din analiza prevederilor legale referitoare la voucherele de vacanță pe suport de hârtie. Astfel, *exempli gratia*, art. 3 alin. 6 din OUG nr. 8/2009 stipulează: „angajatorul care achiziționează direct de la o unitate emitentă necesarul de vouchere de vacanță pe suport hârtie achită atât contravaloarea nominală a vouchelor de vacanță, cât și costul imprimatului reprezentând voucherul de vacanță”. În esența sa, voucherul de vacanță este un „imprimat” cu un conținut și o serie de mențiuni predeterminate legal, iar relevanța sa atât pentru salariat, cât și pentru angajator, rezidă în suma de bani pe care o „deplasează” din patrimoniul angajatorului în patrimoniul prestatorului de servicii turistice, trecând prin veriga intermediară a unității emitente. Suma nu este încorporată în voucher[11]; voucherul este doar dovada existenței sumei respective inițial în patrimoniul angajatorului, iar subsecvent în patrimoniul unității emitente și, totodată, este „declanșatorul” unui mecanism de plată. Existența voucherului ca *instrumentum probationis* nu trebuie să anihileze ideea existenței unei sume de bani corespunzătoare unei creanțe a salariatului asupra angajatorului său (debitor al sumei respective), doar că respectiva sumă de bani nu poate fi utilizată decât în condițiile legale restrictive destinate a asigura finalitatea reglementării și implementării sistemului voucherelor de vacanță.

Natura de *instrumentum probationis* a voucherelor de vacanță nu dispare, ci doar este mai puțin evidentă, mai puțin palpabilă, în cazul voucherelor de vacanță pe suport electronic. De remarcat în acest sens că, potrivit art. 2 alin. 2 ind. 1 din OUG nr. 8/2009 astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 173/2015[12], „fiecare voucher de vacanță pe suport electronic este valabil numai dacă mențiunile prevăzute la alin. 2 lit. a), c), d), g), h) și i) sunt înscrise pe voucherul de vacanță pe suport electronic sau stocate într-un alt mod în acesta” – este vorba despre mențiunile referitoare la emitentul și datele sale de identificare, angajatorul și datele sale de identificare, numele, prenumele și codul numeric personal ale angajatului în drept să utilizeze voucherul de vacanță, perioada de valabilitate a utilizării voucerului de vacanță, interdicția de a utiliza vouchere de vacanță în alte locuri decât unitățile afiliate,

[11] Spre deosebire de bancnotă și mai degrabă analog cecului.
[12] Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 481/1.07.2015.

elementele de identitate vizuală ale brandului de turism ai României – toate mențiuni obligatorii prevăzute legal inițial pe suportul de hârtie.

Voucherele de vacanță fie pe suport de hârtie, fie pe suport electronic, rămân în sfera de *instrumentum probationis* – tipul suportului nu influențează și nu schimbă natura juridică a voucherului de vacanță și nici ideea de existență a unei sume de bani corespondente care pornește de la angajator și, trecând prin unitatea emitentă, ajunge la unitatea afiliată care este prestatorul de servicii turistice. Voucherele de vacanță sunt, practic, „partea vizibilă" a unei modalități de plată[13] reglementată legal, cu o finalitate bine determinată de asemenea *ope legis*.

Întreg raționamentul mai sus dezvoltat conduce la concluzia că voucherul de vacanță este mijlocul doveditor al unei creanțe bănești pe care salariatul o dobândește în cadrul raportului de muncă/de serviciu asupra angajatorului său.

De altfel, întreg procesul de dematerializare a voucherelor de vacanță (care în intervalul 2022–2026, precum și ulterior datei de 1.01.2027 în lumina Legii nr. 165/2018, vor avea exclusiv suport electronic), precum și utilizarea suportului electronic la terminalele POS ale unităților afiliate prestatoare de servicii turistice întocmai ca orice alt card bancar conduc la concluzia că, în ultimă analiză, tratând problema voucherelor de vacanță, se tratează problema unor creanțe bănești, cu toate implicațiile de natură juridică care decurg de aici, îndeosebi în materia acordării de despăgubiri salariatului căruia angajatorul în mod culpabil nu i-a acordat vocuchere de vacanță în timp util (pe an fiscal).

O analiză de fond a creanțelor bănești la care am făcut referire presupune, înainte de toate, precizarea faptului că ele se nasc necesarmente într-un raport de muncă sau de serviciu. Trebuie subliniat că odată cu modificarea art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009 prin Legea nr. 173/2015, normele referitoare la voucherele de vacanță au devenit aplicabile și funcționarilor publici, nu doar salariaților cu contract individual de muncă, însă, pentru rigoare, trebuie de asemenea subliniat că și în prezent, în mod nejustificat, art. 1 alin. 1 din OUG nr. 8/2009 – care este însuși enunțul ipotezei generale a OUG nr. 8/2009 – se referă exclusiv la „angajatorii care încadrează personal prin încheierea unui contract individual de muncă". *De lege ferenda*, se impune o corectă și completă formulare a ipotezei generale de la alin. 1 prin includerea atât a raporturilor de muncă, cât și a raporturilor de serviciu, care urmează a fi eventual particularizată subsecvent la alin. 2 pentru sectorul public și la alin. 4 pentru sectorul privat.

Precizarea faptului că fondul problemei se analizează într-un raport de muncă/de serviciu este de o importanță teoretică și practică substanțială deoarece dreptul muncii este un ansamblu de norme de protecție socială destinate tocmai a-l proteja pe salariat de orice formă de arbitrariu din partea angajatorului în condițiile în care acesta din urmă se află într-o vădită poziție de preeminență economică și logistică prin raportare la salariatul său. Astfel fiind, dreptul muncii se opune unor

[13]Art. 24 alin. 9 din Legea nr. 165/2018 vorbește *in terminis* despre modalitatea de plată.

drepturi pur iluzorii ale salariaților, precum și unor drepturi ale salariaților tratate altfel decât cu bună-credință de către angajator[14].

Revenind la problema concretă a voucherelor de vacanță, se impune a se stabili dacă se poate vorbi despre un veritabil drept al salariatului sau dacă este vorba doar despre un beneficiu potențial al salariatului.

Din această perspectivă, trebuie avute în vedere considerentele Deciziei ÎCCJ nr. 39/2017 – HP[15] care, cu referire la sectorul public, a statuat că art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009, prin imperativul „acordă" vouchere de vacanță, „instituie un veritabil drept în beneficiul angajatului … . Acest drept nu este însă unul pur și simplu, ci este unul condiționat deoarece, potrivit aceleiași norme a art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009, acordarea primelor de vacanță sub forma voucherelor de vacanță nu se poate realiza decât «în condițiile legii» (forma în vigoare *illo tempore* – n.n.). Aceste condiții sunt descrise în conținutul art. 1 alin. 3 și 4 din același act normativ pentru unitățile din domeniul bugetar, prin aceea că vouchere le de vacanță se acordă în limitele sumelor prevăzute cu această destinație în bugetul de stat sau, după caz, în bugetele locale …. Or, în absența condiției legale, nu se poate vorbi despre existența dreptului angajatului instituției publice la acordarea tichetelor/voucherelor de vacanță și nici despre existența obligației corelative a angajatorului – instituție publică centrală sau locală, de a acorda astfel de beneficii sau drepturi suplimentare".

În aprecierea noastră, în nota unei interpretări sistematice a normelor juridice, arătăm că prezența unei sintagme precum „în condițiile legii", asupra căreia se insită în considerentele Deciziei ÎCCJ nr. 39/2017 – HP, nu aduce nimic nou și nimic în plus normei juridice în care este inserată. Chiar și în lipsa sintagmei respective, interpretarea sistemică și sistematică a dreptului face ca totul să se poată realiza doar „în condițiile legii", fie că acest aspect este menționat expres, fie că nu. Mai mult, se vorbește despre „în condițile legii", deși condițiile de acordare a voucherelor de vacanță se regăsesc într-o ordonanță de urgență, ceea ce face cu atât mai generală și superfluă precizarea „în condițiile legii". Până și o formulă de genul „în condițiile prezentei ordonanțe de urgență" aducea în plus mai mult textului normativ, pentru că atrăgea suplimentar atenția existenței unor condiții clare exprimate în cuprinsul ordonanței de urgență.

Raționamentul din Decizia ÎCCJ nr. 39/2017 – HP a fost menținut de instanța supremă și în considerentele Deciziei nr. 23/2021 – HP[16].

O corectă interpretare a celor două decizii presupune însă încadrarea lor în contextul legislativ concret avut în vedere la dezlegarea dată.

Astfel, Decizia ÎCCJ nr. 39/2017 – HP a avut în vedere, după cum rezultă de altfel *in terminis* din dispozitivul său, perioada în care printr-o serie de acte

[14] Art. 8 Codul Muncii.
[15] Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 615/31.07.2017.
[16] Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 534/24.05.2021.

normative[17] a fost interzisă însăși prevederea în bugetele instituțiilor publice *lato sensu* a unor sume cu destinația vouchere de vacanță. Este vorba despre o interdicție cu caracter general, impusă centralizat, cu titlu de politică financiară națională, în considerarea contextului economic de la acea vreme – „expresia neîndoielnică a voinței politice a statului de a nu acorda în mod definitiv drepturile la care se referă dispozițiile art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009, iar nu de a amâna acordarea acestora pentru anul următor, printr-o suspendare anuală a acordării lor", după cum a arătat instanța supremă în considerentele amintitei decizii.

Apoi, Decizia ÎCCJ nr. 23/2021 – HP se referă, după cum de asemenea rezultă *in terminis* din dispozitivul său, la perioada 1.07.2017–30.11.2018, adică la perioada anterioară intrării în vigoare a OUG nr. 107/2018 prin care art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009 suferea o modificare în sensul eliminării sintagmei „în condițiile legii" și a oricăror condiționări de prevederea în buget a unor sume cu destinația de vouchere de vacanță în cuprinsul alin. 2 al art. 1, cu impact asupra drepturilor aferente anilor 2019 și 20

Pentru rigoare științifică, vom preciza că în toate perioadele vizate de cele două decizii, dincolo de modificările suferite de art. 1, alin. 2, dispozițiile de la alin. 3 al aceluiași articol condiționau în continuare acordarea voucherelor de vacanță „în limitele sumelor prevăzute cu această destinație în bugetul de stat sau, după caz, în bugetele locale, pentru unitățile din domeniul bugetar, și în limitele sumelor prevăzute cu această destinație în bugetul de venituri și cheltuieli aprobat, potrivit legii, pentru celelalte categorii de angajatori".

Aparent, date fiind prevederile persistente și în prezent ale art. 1 alin. 3, indiferent de modificările survenite la alin. 2 al aceluiași articol, acordarea voucherelor la nivelul instituțiilor publice nu era o obligație a angajatorului și depindea exclusiv de existența unor prevederi bugetare în acest sens.

Nu putem să împărtășim însă o astfel de opinie, trebuind făcute o serie de circumstanțieri. Astfel, modificările legislative succesive la nivelul alin. 2 atestă fără putință de tăgadă o repoziționare a legiuitorului în sensul generalizării, cu titlu de regulă, a obligativității acordării voucherelor de vacanță în sectorul public, însă fără a se renunța la marja de apreciere a statului care se poate manifesta oricând prin dispoziții similare celor care au marcat anii 2012–2017 rămâne. O dovadă clară a acestei reorientări o constituie *inter alia* abrogarea alin. 6 a art. 1 din OUG nr. 8/2009 prin Legea nr. 94/2014 de aprobare a ordonanței, alin. 6 condiționând inițial acordarea voucherelor de vacanță de realizarea de profit sau venit de către angajator în anul fiscal anterior.

Fără îndoială însă că modificările la nivelul alin. 2 nu au fost, în mod regretabil, corelate cu modificări ce s-ar fi impus la nivelul alin. 3 pentru a preveni interpretările ulterioare dihotomice și jurisprudența scindată și în prezent. Cum însă cadrul legislativ

[17] OUG nr. 80/2010 aprobată prin Legea nr. 283/2022 (pentru voucherele aferente anului 2012), OUG nr. 84/2012 aprobată prin Legea nr. 36/2014 (pentru voucherele aferente anului 2013), OG nr. 29/2013 aprobată prin Legea nr. 168/2014 (pentru voucherele aferente anului 2014).

trebuie tratat ca atare, dar în același timp trebuie interpretat concordant cu voința legiuitorului, credem că alin. 3 nu ar trebui văzut ca o expresie și o menținere a condiției suspensive a bugetării ce a fost eliminată de la nivelul alin. 2, ci mai degrabă ca o condiție de ordin financiar-economic deoarece, în ultimă analiză, nici un angajator, fie public, fie privat, nu poate antrena economic o cheltuială fără ca aceasta să fie reflectată în prealabil în bugetul său. Problema de esență este, în aprecierea noastră, nu de a fi sau a nu fi cuprinsă cheltuiala în buget, ci de a fi obligat anagajatorul să o cuprindă sau nu în buget – aceasta este cheia în care apreciem că trebuie valorificate modificările aduse la alin. 2 și trebuie interpretate dispozițiile de la alin. 3.

În continuare, trebuie făcută distincția între sectorul public și sectorul privat.

În sectorul privat, angajatorul poate acorda vouchere de vacanță, norma fiind evident una dispozitivă, creând salariatului doar o vocație la dobândirea unui drept, în funcție de modul în care angajatorul își va exercita facultatea de a acorda sau nu respectivele vouchere[18]. În măsura însă în care angajatorul și-a asumat necondiționat o obligație în acest sens (de pildă, prin contract colectiv de muncă) și cu atât mai mult când a și bugetat o asemenea cheltuială, apreciem că și în cazul salariaților din sectorul privat nu mai poate fi vorba despre o simplă vocație, dar nici despre un simplu beneficiu, ci despre un veritabil drept substanțial pur și simplu; corelativ, în sarcina angajatorului se naște o obligație de la executarea căreia nu se mai poate exonera printr-o rectificare bugetară ulterioară prin care să fie eliminat subcapitolul de cheltuieli destinat voucherelor de vacanță. O astfel de practică, fie și în materia drepturilor salariale „suplimentare”, este, în opinia noastră, inacceptabilă pentru că ar înfrânge principiul bunei-credințe care guvernează raporturile de muncă, precum și eventualul acord de voințe care stă la baza contractului colectiv de muncă. În mod evident, o astfel de practică ar valida condiția pur potestativă și ar face ca drepturile salariaților, fie ele și drepturi salariale „suplimentare”, să devină iluzorii, să se afle sub spectrul incertitudinii.

În sectorul public, angajatorul acordă vouchere de vacanță, norma fiind una imperativă. Nu putem împărtăși ideea că este irelevantă formula pentru care optează legiuitorul (acordă/pot acorda) pentru că ar însemna să negăm distincția fundamentală între norma juridică imperativă și cea dispozitivă – atunci când există o simplă facultate, nu se poate pretinde o anumită conduită celui care are opțiunea între a face sau a nu face, între a da și a nu da; dimpotrivă, atunci când există o obligație, caracterul discreționar al conduitei dispare și poate fi angajată răspunderea pentru cel care nu și-a executat obligația în condițiile legii. Nu este însă mai puțin adevărat că, fie și atunci când norma este imperativă, trebuie observate condițiile în care trebuie executată respectiva obligație. În lumina acestei ultime aserțiuni trebuie analizată obligația angajatorului – instituție publică de a acorda vouchere de vacanță.

Astfel, pentru perioadele în care, cu titlu de politică financiară centralizată, s-a interzis prevederea în bugetele instituțiilor publice a unor sume cu destinația de vouchere de vacanță, executarea obligației angajatorului nu a fost posibilă *ope legis*,

[18] În acest sens sunt și considerentele Deciziei ÎCCJ nr. 39/2017 – HP, pct. 63.

independent de voința angajatorului. În aprecierea noastră, cheia în care trebuie analizate aceste perioade nu este cea a modalităților care por afecta drepturi și obligații (în cazul de față condiția suspensivă), ci marja de apreciere recunoscută statului în materia așa numitelor drepturi salariale suplimentare (sporuri, premii, stimulente, alte adaosuri). Pentru aceste perioade, este de ordinul evidenței că nu s-ar putea vorbi despre o conduită pur potestativă sau abuziv omisivă a angajatorului și cu atât mai puțin despre angajarea răspunderii angajatorului pentru neacordarea voucherelor de vacanță.

Dimpotrivă, pentru perioadele în care nu s-a interzis cu titlu de politică financiară centralizată prevederea în bugetele instituțiilor publice a unor sume cu destinația de vouchere de vacanță, angajatorul – instituție publică avea obligația de a include în buget sume cu destinația de vouchere de vacanță, dat fiind caracterul imperativ al normei, iar neincluderea lor nu putea reprezenta, în opinia noastră, decât o excepție pe care anagajatorul trebuia să o justifice și nu oricum, ci de o manieră care să îi înlăture răspunderea contractuală pentru neîndeplinirea acestei obligații. În nici un caz, nebugetarea unei astfel de cheltuieli nu ar putea fi pur potestativă și nici nu s-ar putea admite ipoteza unei rectificări bugetare prin care să se elimine sumele inițial bugetate pentru vouchere de vacanță, din rațiuni deja expuse supra.

Sumarizând, pentru perioadele în care nu s-a interzis cu titlu de politică financiară centralizată prevederea în bugetele instituțiilor publice a unor sume cu destinația de vouchere de vacanță, dreptul salariatului din sectorul public este în esență un drept pur și simplu; existența sa este certă, iar neexecutarea obligației corelative de către angajator ridică problema angajării răspunderii acestuia. Pentru perioadele în care s-a interzis cu titlu de politică financiară centralizată prevederea în bugetele instituțiilor publice a unor sume cu destinația de vouchere de vacanță, dreptul salariatului la vouchere de vacanță nu există și nici nu poate exista deoarece bugetarea sumelor în acest sens – ca și condiție *sine-qua-non* (în sens economic, mai degrabă decât juridic) – este interzisă *ope legis*.

Teza de mai sus este susținută de art. I din OUG nr. 131/2021[19] care reafirmă retroactiv pentru anii 2019, 2020 și 2021 obligația angajatorului – instituție publică de a acorda vouchere de vacanță. Este evident că în ultimele zile ale anului 2021 și în cursul anului 2022 (când OUG nr. 131/2021 își produce efectele) nu se mai puteau rectifica bugetele instituțiilor publice pentru anii 2019 și 2020, dar cu toate acestea Guvernul reafirmă dreptul salariaților din instituțiile publice la vouchere de vacanță, iar această reafirmare are loc în absența unei norme speciale care să prohibească expres, din nou cu titlu de politică financiară centralizată, acordarea voucherelor de vacanță (cum se întâmplă cu anul 2021 în temeiul prevederilor art. I din OUG nr. 8/2021)[20].

---

[19] Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1201/17.12.2021.

[20] Art. I din OUG nr. 8/2021 – „Începând cu data intrării în vigoare a prezentei ordonanţe de urgenţă, în anul 2021, autorităţile şi instituţiile publice … nu acordă voucherele de vacanţă prevăzute de Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 8/2009 privind acordarea voucherelor de vacanţă, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 94/2014, cu modificările şi completările ulterioare”.

Apreciem că realitatea normativă reprezentată de art. I din OUG nr. 131/2021 și de art. I din OUG nr. 8/2021 susțin, pentru sectorul public, mai degrabă teoria drepturilor pur și simple ale salariaților cu privire la existența cărora statul poate interveni în limitele marjei sale de apreciere, decât teoria drepturilor condiționale ale salariaților despre a căror existență nici nu se poate vorbi în ipoteza interdicției de bugetare a acestui tip de cheltuială.

Că este așa o demonstrează considerentele de la pct. 72 din Decizia ÎCCJ nr. 39/2017 – HP aplicate la dispozițiile art. I din OUG nr. 8/2021.

Potrivit pct. 72 din Decizia ÎCCJ nr. 39 - HP, "observând analiza realizată și prin alte decizii ale Curții Constituționale (de exemplu: Decizia nr. 121/2014, Decizia nr. 414/2005, Decizia nr. 326/2013 și Decizia nr. 334/2014), Înalta Curte reține că și în jurisprudența instanței de contencios constituțional a fost identificată drept „măsură de suspendare a unor drepturi bănești" dispoziția legislativă prin care se prevede că anumite drepturi, indemnizații, ajutoare, sporul prevăzute anterior în legislație „nu se plătesc", „nu se acordă", în timp ce dispoziția DNA alocare în bugetele instituțiilor publice centrale sau locale a sumelor pentru plata unor astfel de drepturi bănești suplimentare, cum ar fi tichetele cadou sau tichetele/voucherele de vacanță, constituie mai degrabă măsuri de restrângere vizând sumele de care dispun instituțiile bugetare".

Or, art. I din OUG nr. 8/2021 folosește tocmai sintagma „nu acordă", ceea ce ar echivala, în lumina considerentelor de la pct. 72, cu o suspendare a dreptului la vouchere pentru anul 2021 și, prin urmare, cu posibilitatea teoretică a reclamării lor la momentul la care suspendarea încetează. Ne îndoim însă că aceasta a fost intenția la edictarea art. I din OUG nr. 8/2021. De altfel, unei asemenea ipoteze pur teoretice i se opune și faptul că dreptul la voucherele de vacanță este esențialmente un drept temporal, astfel încât ceea ce s-ar putea obține în viitor ar fi cel mult contravaloarea voucherelor aferente anului 2021. Cu atât mai mult ne îndoim că suspendarea/ amânarea ar fi fost în intenția Guvernului la edictarea art. I din OUG nr. 8/2021.

În altă ordine de idei, indiferent dacă ne raportăm la sectorul public sau la cel privat, dreptul la acordarea voucherelor de vacanță este un drept esențialmente temporal, determinat pe an fiscal și limitat la un an de valabilitate de la emiterea voucherelor, afară dacă, în mod excepțional există o prevedere legală derogatorie care să le prelungească valabilitatea.

Definitoriu pentru voucherele de vacanță este scopul pentru care pot fi utilizate sumele respective: ele sunt „destinate exclusiv achiziționării pachetelor de servicii turistice"[21], în regim de turism intern, „pentru recuperarea și întreținerea capacității de muncă a personalului salarial"[22]. Tocmai pentru a se asigura atingerea scopului legal determinat s-a optat pentru formula unui instrumentum probationis care să facă dovada unei plăți în bani ce profită beneficiarului final (salariatul), fără a permite acestuia accesul la sumele efective și fără a-l expune la posibilitatea utilizării

[21] Art. 1 alin. 2 ind. 2 din OUG nr. 8/2009, cu modificările și completările ulterioare.
[22] Art. 1 alin. 1 din OUG nr. 8/2009, cu modificările și completările ulterioare.

sumelor într-un alt scop. Așa se explică interdicția retragerii de numerar de pe suportul electronic, precum și interdicția de acordare a restului în numerar de către unitățile afiliate, această din urmă faptă constituind contravenție[23].

Sumarizând cele mai sus expuse, propunem definirea voucherelor de vacanță ca bonuri de valoare corespunzătoare unor drepturi salariale suplimentare exprimate în bani și esențialmente temporale de care beneficiază de regulă salariații din sectorul bugetar în cadrul raporturilor de muncă/de serviciu, respectiv de care pot beneficia salariații din sectorul privat în cadrul raporturilor de muncă, în vederea achiziționării de pachete de servicii turistice în regim de turism intern, în scopul recuperării și întreținerii capacității de muncă.

3. Condiții generale de acordare a voucherelor de vacanță[24]

De lege lata, condițiile de acordare a voucherelor de vacanță sunt reglementate în mod diferit pentru angajații din sistemul privat și cel public, iar pentru ultima categorie de angajați, aceste condiții s-au modificat succesiv în perioada 2009–2023.

În acest sens, pentru angajatorii din sistemul privat OUG nr. 8/2009 instituie o facultate de acordare a voucherelor de vacanță, caracterul dispozitiv al normei ce prevede condițiile de acordare pentru această categorie de angajatori reieșind cu evidență din sintagma „pot acorda”. Cu toate acestea, dacă prin negocieri individuale sau colective, părțile raportului de muncă sau partenerii sociali, stabilesc de comun acord acordarea voucherelor de vacanță, facultatea se transformă într-o obligație, însă nu în temeiul legii speciale de acordare, ci al contractului individual și/sau colectiv de muncă care le prevede.

Drept urmare, chiar dacă din interpretarea literală a art. 1 alin. 3 teza finală din OUG nr. 8/2009 ar rezulta că angajatorii din domeniul privat acordă voucherele de vacanță numai dacă au prevăzut sume cu acest titlu în bugetul de venituri și cheltuieli, în condițiile în care s-au obligat prin contractele individuale sau colective de muncă la acordarea voucherelor de vacanță într-un anumit cuantum, angajatorii au obligația conform art. 40 alin. 2 lit. c) din Codul Muncii să acorde aceste drepturi, bugetându-le corespunzător.

Cu privire la cuantumul voucherelor de vacanță care se pot acorda în sectorul privat, art. 1 alin. 4 din OUG nr. 8/2009 prevede că într-un an fiscal unui angajat îi pot fi acordate vouchere de vacanță în cuantum de maxim 6 salarii de bază minime

---

[23] Art. 7 alin. 3 lit. a) din OUG nr. 8/2009, cu modificările și completările ulterioare.

[24] A se vedea și A. Țiclea, *Tratat de dreptul muncii. Legislație, doctrină, jurisprudență*, Ed. Universul juridic, București, 2016, ediția a X-a actualizată, p. 511; I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii,* Ed. Universul juridic, București, Ediția a IV-a revăzută și adăugită, pp. 710–711; D. Țop, *Tratat de dreptul muncii. Doctrină și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2022, ediția a IV-a revăzută și adăugită, p. 520–523; D. Țop, *Considerații teoretice privind acordarea tichetelor de vacanță* în Revista de Drept comercial nr. 9/2009, pp. 80–92; D. Țop, *Regimul juridic privind acordarea biletelor de valoare angajaților* în Revista Română de Dreptul Muncii nr. 5/2018, pp. 41–50.

brute pe țară garantate în plată[25]. Se remarcă astfel că legea prevede doar un cuantum maxim pentru voucherele de vacanță, însă apreciem că, întrucât valorile nominale permise pentru voucherelor de vacanță pe suport de hârtie sunt multiplu de 50, până la 100 lei[26], cel puțin pentru voucherele de vacanță pe suport de hârtie, cuantumul minim este de 50 de lei. Însă, pe de o parte, o astfel de valoare derizorie ar împiedica realizarea scopului instituirii acestui beneficiu pentru angajat, iar, pe de altă parte, această valoare nominală nu este prevăzută pentru voucherele pe suport electronic în condițiile în care, conform art. IV din OUG nr. 131/2021, voucherele de vacanță aferente anilor 2022–2026 se emit doar pe suport electronic.

Considerăm adecvat acest mod de reglementare a cuantumului voucherelor de vacanță în sectorul privat, întrucât părțile raportului de muncă sau partenerii sociali sunt cei mai în măsură să stabilească care este nivelul drepturilor de natură salarială pe care îl pot primi, respectiv acorda pentru prestarea activității ca urmare a încheierii unui contract individual de muncă. Însă, în mod evident, un cuantum prea mic al acestor vouchere de vacanță nu ar fi suficient pentru realizarea scopului pentru care au fost instituite, drept pentru care, *de lege ferenda*, nivelul prevăzut de lege pentru angajații din sistemul public poate constitui un reper minimal și pentru negocierile din mediul privat.

În mod diferit, pentru angajații din sistemul public condițiile de acordare a voucherelor de vacanță prevăzute de OUG nr. 8/2009 s-au modificat în mod succesiv, fiind necesar să distingem între condițiile prevăzute în perioada 2009–2018, respectiv cele prevăzute în perioada 2019–2026.

Astfel, considerăm că din coroborarea dispozițiilor art. 1 alin. 2 și alin. 3 din OUG nr. 8/2009, în forma în vigoare în perioada de referință, rezultă că în perioada 2009-2018 legea a instituit un drept al angajaților din sistemul public pentru acordarea voucherelor de vacanță, condiționat de prevederea în bugetul de stat sau în bugetele locale a sumelor cu această destinație.

În acest sens, atât în forma inițială, cât și în cele modificate prin pct. 2 al art. I din Legea nr. 94 din 1 iulie 2014[27] și pct. 2 al art. I din Legea nr. 173 din 29 iunie 2015[28], art. 2 alin. 2 din OUG nr. 8/2009 prevedea că instituțiile publice acordă vouchere de vacanță în condițiile legii. Aceste condiții au fost reglementate inițial de alin. 3 teza I și 4 al art. 2 din același act normativ, pentru ca după modificarea alin. 4 de pct. 2 al art. I din Legea nr. 94 din 1 iulie 2014, norma referitoare la nivelul maxim al sumelor acordate cu titlul de vouchere de vacanță să fie prevăzută numai pentru salariații din sectorul privat.

Însă, în toate formele OUG nr. 8/2009, art. 2 alin. 3 teza I prevede că „voucherele de vacanță se acordă în limitele sumelor prevăzute cu această destinație

[25] Pentru modalitatea de reglementare a acestui indicator a se vedea art. 164 Codul Muncii.
[26] Art. 3 alin. 5 din OUG nr. 8/2009.
[27] Publicată în M. Of. nr. 496/03.07.2014.
[28] Publicată în M. Of. nr. 585/05.08.2014.

în bugetul de stat sau, după caz, în bugetele locale, pentru unităţile din domeniul bugetar”[29].

De asemenea, această condiție a fost instituită în mod superfluu și în conținutul art. 2 alin. 2 din OUG nr. 8/2009, în formele modificate prin pct. 1 al art. I din OUG nr. 46 din 2017[30] și art. I din OUG nr. 107 din 7 decembrie 2018[31], deși paralelismul legislativ este prohibit de art. 16 alin. 1 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative[32].

În practică, s-a statuat, în general, că prevederea în bugetul angajatorului a unor sume având ca destinație acordarea voucherelor de vacanță îndeplinește condiția prevăzută de lege pentru acordarea acestor drepturi, fiind fără relevanță sub acest aspect modificarea ulterioară a bugetului, lipsa fondurilor necesare sau prioritizarea plăților de către angajator[33]. Cu toate acestea, există și soluții contrare, în sensul că deși sumele necesare plății voucherelor de vacanță au fost incluse în bugetul de venituri și cheltuieli, întrucât nu au fost alocate fondurile necesare achitării acestor drepturi, s-a considerat că nu este îndeplinită condiția prevăzută de lege[34].

Având în vedere conținutul concret al condiției reglementate de art. 2 alin. 3 teza I din OUG nr. 8/2009, care se referă la „prevederea în buget a sumelor necesare”, apreciem corectă prima opinie. În plus, fiind drepturi de natură salarială voucherele de vacanță se plătesc înaintea oricăror altor obligații ale angajatorului în conformitate cu dispozițiile exprese ale art. 161 din Codul Muncii[35], aplicabile pentru toate componentele noțiunii de salariu, așa cum sunt acestea prevăzute de art. 160 din Codul Muncii[36], ceea ce înseamnă că dacă a prevăzut în buget sume pentru plata voucherelor de vacanță, angajatorul nu poate să își rectifice bugetul pentru a utiliza aceste sume pentru executarea altor cheltuieli.

De asemenea, în condițiile în care ca urmare a modificării art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009 prin art. I pct. 1 din OUG nr. 46/2017 s-a stabilit un cuantum fix al

---

[29] Modificarea art. 2 alin. 3 din OUG nr. 8/2009 prin art. I pct. 2 din Legea nr. 94 din 1 iulie 2014 se referă doar la denumirea voucherelor de vacanță.

[30] Publicată în M. Of. nr. 506/30.06.2017.

[31] Publicată în M. Of. nr. 1058/13.12.2018.

[32] Republicată în M. Of. nr. 260/21.04.2010, cu modificările și completările ulterioare.

[33] Hotarâre nr. 4603/2021 din 01.10.2021 pronunțată de Curtea de Apel București, cod RJ 49535779e (https://rejust.ro/juris/49535779e); Hotarâre nr. 3195/2022 din 16.06.2022 a Curții de Apel Pitești, cod RJ 4ee9528e8 (https://rejust.ro/juris/4ee9528e8); Hotarârea nr. 176/2021 din 19.01.2021 a Curții de Apel București, cod RJ 58ee9e34 (https://rejust.ro/juris/58ee9e34); Hotarârea nr. 1617/2022 din 20.09.2022 a Curții de Apel Alba Iulia, cod RJ 233g3e997 (https://rejust.ro/juris/233g3e997) – site consultat în 29.01.2023.

[34] Hotarârea nr. 3142/2021 din 21.10.2021 a Curții de Apel Craiova, cod RJ d5d84283d (https://rejust.ro/juris/d5d84283d) – site consultat în 29.01.2023.

[35] Conform art. 161 din Codul Muncii salariile se plătesc înaintea oricăror alte obligații bănești ale angajatorilor.

[36] Potrivit art. 160 din Codul Muncii Salariul cuprinde salariul de bază, indemnizațiile, sporurile, precum și alte adaosuri.

voucherelor de vacanță în sistemul bugetar, respectiv 1450 lei[37], cuantum care s-a menținut până în prezent, în jurisprudență s-a pus problema dacă în ipoteza în care sumele alocate în bugetul angajatorului sunt insuficiente pentru acordarea voucherelor de vacanță în cuantumul prevăzut de lege, angajatorul ar putea acorda voucherele de vacanță întru-un cuantum inferior. De lege lata din interpretarea gramaticală a prevederilor art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009 (în formele prevăzute după modificarea menționată anterior), dar și din interpretarea comparativă a acestei norme cu cea conținută de art. 2 alin. 4 din același act normativ, rezultă, fără niciun echivoc, că legea prevede un cuantum fix pentru voucherele de vacanță acordate în sistemul public și nu un cuantum maxim, așa cum este reglementată acordarea acestor drepturi în sistemul privat[38]. Având în vedere nivelul prevăzut pentru voucherele de vacanță, respectiv menținerea cuantumului la salariul minim brut pe economie din anul 2017 inclusiv în anul 2023[39], considerăm că acordarea acestora într-un cuantum mai mic decât cel legal nu ar putea realiza scopul pentru care au fost instituite, nici din perspectiva salariaților, nici a societăților comerciale din turism. Apreciem însă că, în mod evident, pentru recuperarea capacității de muncă a salariatului și sprijinirea turismului intern este nevoie de majorarea cuantumului voucherelor de vacanță, cel puțin în raport de salariul minim brut pe economie în plată.

În perioada 2012–2017 prin legile anuale de salarizare sau prin legi care au instituit măsuri în domeniul bugetar[40] s-a stipulat pentru fiecare an interdicția de a se prevedea sume pentru acordarea voucherelor de vacanță în bugetele instituţiilor şi autorităţilor publice centrale şi locale, indiferent de sistemul de finanţare şi de subordonare, inclusiv activităţile finanţate integral din venituri proprii, înfiinţate pe lângă instituţiile publice. Referitor la natura acestor măsuri, prin Decizia RIL nr. 39/2017 a ÎCCJ[41] s-a statuat, cu caracter obligatoriu[42], că în absența condiției legale de prevedere a sumelor necesare în buget, dreptul la acordarea voucherelor de vacanță nu există. Acest drept nu a fost suspendat în perioada de referință, pentru a se crea posibilitatea solicitării sale la sfârșitul perioadei de suspendare, opțiunea legiuitorului fiind de restrângere a cheltuielilor bugetare, așa cum rezultă din notele de fundamentare ale actelor normative care au reglementat interdicția de prevedere în buget a sumelor necesare plății voucherelor de vacanță.

---

[37] Conform art. 1 din HG nr. 1/2017 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, publicată în M.Of. nr. 15/06.01.2017 1450 lei reprezintă, începând cu data de 1 februarie 2017, salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată, pentru un program complet de lucru de 166,00 ore, în medie, pe lună, în anul 2017.

[38] În același sens sunt și considerentele din Decizia HP nr. 23/12.04.2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în M. Of. nr. 534/2021.

[39] Pentru comparație, începând cu 1 ianuarie 2023 salariul minim brut pe țară garantat în plată, pentru un program normal de lucru este de 3000 lei lunar, potrivit art. 1 din HG nr. 1447/2022, publicată în M. Of. nr. 1186/09.12.2022.

[40] a se vedea *supra*.

[41] Publicată în M. Of. nr.615/31.07.2017.

[42] Conform art. 517 alin. 4 CPC.

În mod diferit față de perioada 2009–2018, considerăm că în perioada 2019–2026 în sistemul public s-a prevăzut obligativitatea acordării voucherelor de vacanță[43], cu mențiunea că în anul 2021 s-a interzis din nou prin lege specială acordarea acestor drepturi. În acest sens, condiționarea de acordare a voucherelor de vacanță de prevederea în buget a sumelor cu această destinație a fost eliminată din art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009, în formele modificate succesiv prin art. I din OUG nr. 107/2018 și art. IX din OUG nr. 226/2020. Astfel, dispozițiile cuprinse în art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009 sunt lipsite de echivoc și prevăd în mod imperativ că voucherele de vacanţă se cuvin tuturor salariaţilor bugetari în perioada 1 ianuarie 2019–31 decembrie 2026, într-un cuantum de 1450 lei.

Cu toate acestea reglementarea este criticabilă întrucât alin. 3 al art. 1 din OUG nr. 8/2009 nu a fost corelat cu modificarea alin. 2, astfel încât aparent condiționarea acordării voucherelor de vacanță de prevederea sumelor necesare în buget este păstrată și în perioada de referință de prevederea conținută de alin. 3. Având în vedere că o dispoziţie legală trebuie interpretată în sensul în care produce efecte, iar nu în sensul în care nu ar produce niciunul, dacă s-ar valida interpretarea care susţine că inclusiv în perioada 2019–2026 acordarea voucherelor de vacanţă s-ar datora condiţionat de încadrarea în buget prin raportare la art. 1 alin. 3 din O.U.G. nr. 8/2009, art. 1 alin. 2 din acelaşi act normativ nu ar putea produce efectele pe care le prevede imperativ.

La aceeași concluzie se ajunge și dacă se coroborează OUG nr. 8/2009 cu legile care au instituit măsuri în domeniul bugetar în perioada de referință. Astfel, conform art. 36 alin. 1 din OUG nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investiţiilor publice şi a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea şi completarea unor acte normative şi prorogarea unor termene[44] „în perioada 2019–2020, personalul din cadrul instituţiilor şi autorităţilor publice, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002, cu modificările şi completările ulterioare, şi la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006, cu modificările şi completările ulterioare, indiferent de sistemul de finanţare şi de subordonare, inclusiv activităţile finanţate integral din venituri proprii, înfiinţate pe lângă instituţiile publice, beneficiază de vouchere de vacanţă în conformitate cu prevederile Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 8/2009 privind acordarea voucherelor de vacanţă, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 94/2014, cu modificările şi completările ulterioare, precum și de indemnizaţia de hrană prevăzută la art. 18 din Legea-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare”.

În mod evident, dispoziţia conţinută în art. 36 alin. 1 din OUG nr. 114/2018 este imperativă, legiuitorul delegat stipulând că beneficiază de voucherele de vacanţă

[43] În sens contrar, prin Hotarârea nr. 474/2022 din 25.05.2022 a Curții de Apel Târgu Mureș, cod RJ 862e4e378 (https://rejust.ro/juris/862e4e378) s-a statuat că și în anul 2018 angajatorii din sistemul public aveau obligația să acorde voucherele de vacanță, fără a exista condiționarea de prevedere a sumelor necesare în bugetul de venituri și cheltuieli. – site consultat în 29.01.2023.

[44] Publicată în M. Of nr. 1116/29.12.2018.

personalul din cadrul instituţiilor şi autorităţilor publice, iar verbul „a beneficia” este prevăzut la forma afirmativă, mod indicativ timp prezent, aspecte care accentuează caracterul imperativ al dispoziţiei conform art. 38 alin. 2 din Legea 24/2000.

Mai mult, conținutul acestei prevederi în sensul acordării voucherelor de vacanță în perioada 2019–2020 rezultă și din interpretarea sistematică a acestei norme, prin compararea reglementării privind voucherelor de vacanță, de care „beneficiază” personalul bugetar, cu cea privind biletele de valoare prevăzute de Legea nr. 165/2018 (cu excepția tichetelor de creșă)[45] sau a premiilor[46], care „nu se acordă”[47].

În mod previzibil, modalitatea de reglementare a voucherelor de vacanță în perioada 2019–2020 a generat numeroase litigii și jurisprudență neunitară la nivel național, numeroase instanțe considerând că și în această perioadă acordarea voucherelor este condiționată de prevederea de sume în bugetul de venituri și cheltuieli[48].

În ceea ce privește anul 2021, prin art. I din OUG nr. 8/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, precum şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative[49] s-a prevăzut că autorităţile şi instituţiile publice, indiferent de sistemul de finanţare şi de subordonare, inclusiv activităţile finanţate integral din venituri proprii, înfiinţate pe lângă instituţiile publice, precum şi serviciile publice autonome de interes naţional nu acordă vouchere de vacanță.

---

[45] Conform art. 36 alin. 2 din OUG nr. 114/2018 „În perioada 2019–2021, instituţiile şi autorităţile publice, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002, cu modificările şi completările ulterioare, şi la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006, cu modificările şi completările ulterioare, indiferent de sistemul de finanţare şi de subordonare, inclusiv activităţile finanţate integral din venituri proprii, înfiinţate pe lângă instituţiile publice, nu acordă personalului din cadrul acestora bilete de valoare, cu excepţia tichetelor de creşă, reglementate de Legea nr. 165/2018 privind acordarea biletelor de valoare”.

[46] Conform art. 36 alin. 3 din OUG nr. 114/2018 „În perioada 2019-2021, instituţiile şi autorităţile publice, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002, cu modificările şi completările ulterioare, şi la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006, cu modificările şi completările ulterioare, indiferent de sistemul de finanţare şi de subordonare, inclusiv activităţile finanţate integral din venituri proprii, înfiinţate pe lângă instituţiile publice, nu acordă personalului din cadrul acestora premii”.

[47] În același sens, Hotarârea nr. 5575/2021 din 08.11.2021 a Curții de Apel București, cod RJ 39e635ee4 (https://rejust.ro/juris/39e635ee4); Hotarârea nr. 610/2022 din 21.09.2022 a Curții de Apel Galați, cod RJ 8663384gg (https://rejust.ro/juris/8663384gg); Hotarârea nr. 609/2022 din 21.09.2022 a Curții de Apel Galați, cod RJ 622447568 (https://rejust.ro/juris/622447568); Hotarârea nr. 288/2022 din 22.03.2022 a Curții de Apel Târgu Mureș, cod RJ 235367562 (https://rejust.ro/juris/235367562) – site consultat în 29.01.2023.

[48] În acest sens, Hotarârea nr. 1961/2022 din 06.12.2022 a Curții de Apel Brașov, cod RJ 4e66778d2, (https://rejust.ro/juris/4e66778d2); Hotarârea nr. 777/2022 din 08.11.2022 a Curții de Apel Iași, cod RJ 866582284 (https://rejust.ro/juris/866582284); Hotarârea nr. 1953/2022 din 17.11.2022 a Curții de Apel Timișoara, cod RJ 5993395g6 (https://rejust.ro/juris/5993395g6; Hotarârea nr. 176/2021 din 19.01.2021 a Curții de Apel București, cod RJ 58ee9e34 (https://rejust.ro/juris/58ee9e34); Hotarârea nr. 1617/2022 din 20.09.2022 a Curții de Apel Alba Iulia, cod RJ 233g3e997 (https://rejust.ro/juris/233g3e997); Hotarârea nr. 2720/2022 din 22.11.2022 a Curții de Apel Craiova, cod RJ 2336977ed (https://rejust.ro/juris/2336977ed) – site consultat în 29.01.2023.

[49] Publicată în M. Of. nr. 168/18.02.2021.

Și această reglementarea a suscitat multe discuții, întrucât aparent în aceeași perioadă erau în vigoare două norme cu conținut diametral opus, respectiv cea prevăzută de art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009, conform căreia în anul 2021 angajatorii din sistemul public erau obligați să acorde vouchere de vacanță, și cea conținută de art. I din OUG nr. 8/2021, care, într-o formulare lipsită de echivoc, instituia interdicția de acordare a acestor drepturi pentru anul 2021.

În plus, prin art. I pct. 1 din O.U.G. nr. 131/2021 privind modificarea şi completarea unor acte normative, precum şi pentru prorogarea unor termene[50] s-a modificat art. 1 alin. (2) al art. O.U.G. nr. 8/2009, care prevedea acordarea vouchere de vacanţă în cuantum de 1.450 lei anual pentru un salariat, în perioada 1 ianuarie 2019–31 decembrie 2021, în sensul acordării acestui drept pentru perioada 1 ianuarie 2019–31 decembrie 2026, astfel încât se pune problema și dacă prevederile art. I din OUG nr. 8/2021 au fost abrogate implicit.

Referitor la raportul dintre cele două norme, considerăm că deși se referă la acordarea voucherelor de vacanță pentru anumite perioade (care s-au modificat în mod succesiv), dispoziția prevăzută de art. 1 alin. 2 din OUG nr. 8/2009 reprezintă norma generală de acordare a voucherelor de vacanță în perioada de referință, iar prevederea din art. I din OUG nr. 8/2021 o dispoziție legală specială, derogatorie[51], întrucât instituie, așa cum rezultă în mod expres din conținutul ei, interdicția de acordare a voucherelor de vacanță numai pentru anul 2021, norma generală fiind obligatorie în toate celelalte cazuri.

În plus, întrucât art. I pct. 1 din O.U.G. nr. 131/2021 modifică norma generală reprezentată de art. 1 alin. (2) al art. O.U.G. nr. 8/2009, doar sub aspectul perioadei în care se acordă voucherele de vacanţă, dobândesc caracterul normei pe care o modifică, fiind tot o normă cu caracter general. De altfel, modificarea intervenită nici măcar nu vizează anul 2021, ci perioada 2022–2026.

Din interpretarea per a contrario a dispozițiilor art. 10 din Codul civil conform cărora „Legile care derogă de la o dispoziţie generală, care restrâng exerciţiul unor drepturi civile sau care prevăd sancţiuni civile se aplică numai în cazurile expres şi limitativ prevăzute de lege” rezultă că în concursul dintre o normă specială şi una generală, principiul specialia generalibus derogant conferă prioritate de aplicare normei speciale, astfel încât pentru anul 2021 sunt incidente dispozițiile prevăzute de art. I din OUG nr. 8/2021.

Dacă legiuitorul, revizuindu-și politica economică, precum şi strategia în domeniul turismului, ar fi ajuns la finele anului 2021 la concluzia că se pot acorda şi pentru acest an vouchere de vacanţă, trebuia să intervină tot cu o normă specială care să se refere la art. I din O.U.G. nr. 8/2021, nu la textul general, al art. 1 alin. (2) al art. O.U.G. nr. 8/2009.

---

[50] Publicată în M. Of. nr. 1201/17.12.2021.

[51] Conform art. 15 alin. 3 din Legea nr. 24/2000 „Reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situaţie anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri”.

Fără a reprezenta condiții de acordare a voucherelor de vacanță, art. 1 alin. 9 din OUG nr. 8/2009 prevede într-o reglementare generală, atât pentru sistemul public, cât și pentru cel privat, că acest drept nu se poate cumula în același an fiscal cu dreptul la prima de vacanță sau cu facilitatea oferită de Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice de a beneficia de bilete de tratament.

În mod diferit, începând cu anul 2027 voucherele de vacanță se vor acorda conform actului normativ care reglementează acordarea tuturor biletelor de valoare, respectiv Legea nr. 165/2018, condițiile de acordare fiind similare pentru toate biletele de valoare, atât pentru sectorul public, cât și pentru sectorul privat. Astfel, conform art. 4 din actul normativ menționat „biletele de valoare se acordă în limitele sumelor prevăzute cu această destinaţie în bugetul de stat sau, după caz, în bugetele locale, pentru unităţile din domeniul bugetar, şi în limitele sumelor prevăzute cu această destinaţie în bugetul de venituri şi cheltuieli aprobat, pentru celelalte categorii de angajatori”.

Drept urmare, singura condiție pentru acordarea voucherelor de vacanță începând cu anul 2027 va fi prevederea a sumelor necesare în bugetul de stat sau bugetele locale pentru angajatorii din sistemul bugetar, respectiv în bugetul de venituri și cheltuieli pentru angajatorii din sectorul privat.

Considerăm preferabilă această reglementare a voucherelor de vacanță în actul normativ referitor la toate biletele de valoare și uniformizarea condițiilor de acordare atât în sistemul public, cât și în cel privat. Instituind drept singură condiție de acordare prevederea în buget a sumelor necesare, reglementarea este suficient de generală pentru a fi aplicată indiferent de realitățile economico-sociale, deși, probabil, într-o practică legislativă care pare a deveni constantă, vor exista și începând cu anul 2027 legi anuale de salarizare sau legi care vor institui măsuri temporare în sistemul bugetar.

4. Aspecte particulare privind acordarea voucherelor de vacanță

De lege lata, modalitatea concretă de acordare a voucherelor de vacanță nu este, în opinia noastră, suficient de detaliată.

În acest sens, nici OUG nr. 8/2009, nici Legea nr. 165/2018 nu conțin o prevedere generală referitoare la acordarea voucherelor de vacanță proporțional cu perioada lucrată într-un an calendaristic. Este adevărat că o astfel de normă este conținută de art. 12 alin. 2 din Normele metodologice privind acordarea voucherelor de vacanţă, însă nu pentru toate categoriile de beneficiari[52], fiind excluși tocmai cei pentru care drepturile salariale se stabilesc prin lege, respectiv cei din instituţiile publice, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice, cu modificările şi completările ulterioare, şi la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale, cu

[52] Salariații care primesc vouchere de vacanță potrivit art. 1 alin. 2 din Normele metodologice privind acordarea voucherelor de vacanță, aprobate prin HG nr. 215/2009, cu modificările și completările ulterioare.

modificările şi completările ulterioare, indiferent de sistemul de finanţare şi de subordonare, inclusiv activităţile finanţate integral din venituri proprii[53].

În mod surprinzător, legea reglementează această obligație de acordare a voucherelor de vacanță proporțional cu perioada lucrată pentru salariații din sistemul privat, deși în acest domeniu drepturile salariale se stabilesc prin negociere individuală sau colectivă, constrângerile legale fiind, de regulă, mult mai reduse decât în sistemul public.

În aceste condiții, deși și angajatorii din sistemul public au obligația să stabilească prin contracte colective de muncă, respectiv prin regulamente interne categoriile de salariați care primesc voucherele de vacanță[54], această categorie de angajatori nu au nicio obligație de a stabili că voucherele de vacanță se acordă proporțional cu perioada lucrată într-un an calendaristic. Însă, o astfel de precizare (normă/clauză), care asigură acordarea drepturilor în mod nediscriminatoriu pentru toți angajații, poate fi prevăzută și de angajatorii din sistemul public[55]. Aceștia însă, de regulă, aleg să acorde voucherele de vacanță exclusiv salariaților care își desfășoară activitatea la momentul acordării voucherelor de vacanță (de regulă în lunile aprilie sau mai), ceea ce înseamnă că angajații care au încetat sau au început raporturile de muncă înainte, respectiv după această dată sunt excluși de la acordarea acestor drepturi. În plus, este posibil ca un angajat care a încetat raporturile de muncă imediat după acordarea voucherelor de vacanță să beneficieze de acordarea voucherelor de vacanță în cuantumul prevăzut pentru întreg anul calendaristic, deși a prestat activitate mai puțin decât un alt angajat, care a început raportul de muncă după acordarea voucherelor de vacanță, care nu va mai beneficia de acest drept.

De asemenea, în lipsa oricărei reglementări, este posibil ca acordarea voucherelor de vacanță să se acorde în sistemul public pentru angajații care au desfășurat efectiv activitate în perioada de referinţă, indiferent de perioada lucrată[56].

Pentru a se asigura egalitatea de tratament pentru toate categoriile de angajați, indiferent de perioada în care aceștia își desfășoară activitatea, apreciem că se

---

[53] Conform art. 12 alin. 2 din Normele metodologice privind acordarea voucherelor de vacanţă, aprobate prin HG nr. 215/2009, cu modificările și completările ulterioare, „Cuantumul acordat salariaţilor, alţii decât cei prevăzuţi la art. 3 alin. (2), sub forma voucherelor de vacanţă se stabileşte, în condiţiile legii, de către angajatori proporţional cu perioada de exercitare a raportului de serviciu sau durata contractului de muncă, într-un an calendaristic”.

[54] Conform art. 3 alin. 1 li. b din Normele metodologice privind acordarea voucherelor de vacanţă, aprobate prin HG nr. 215/2009, cu modificările și completările ulterioare.

[55] În acest sens, sunt, de exemplu, dispozițiile art. 2 lit. i din Regulamentul intern pentru acordarea voucherelor de vacanță pentru salariații Institutului Național de Expertiză Medicală și Recuperare a Capacității de Muncă în perioada 01.01.2022–31.12.2022, disponibil pe https://www.inemrcm.ro/regulament-intern-de-acordare-a-voucherelor-de-vacanta-2020/, consultat în 29.01.2023.

[56] În acest sens, sunt, de exemplu, dispozițiile art. 1 din Ordinul nr.3.498 din 31 martie 2022 privind stabilirea modalității de acordare a voucherelor de vacanță pentru unitățile/instituțiile de învățământ de stat, Ministerul Educației și alte instituții publice din subordinea/coordonarea acestuia, pentru anul 2022, emis de Ministerul Educației, publicat în M. Of. nr. 373 din 14 aprilie 2022.

impune și pentru angajații din sectorul public extinderea reglementării prevăzută numai pentru sectorul privat, în sensul că voucherele de vacanță se acordă proporțional cu perioada lucrată într-un an calendaristic, fiind evident că nu există nicio justificare pentru ca singurul criteriu de acordare a unui drept de natură salarială să fie desfășurarea activității la momentul acordării sale. Pe de altă parte, nu se justifică ca un angajat să beneficieze de vouchere de vacanță în cuantumul prevăzut de lege pentru un an calendaristic, deși nu a prestat activitate în toată această perioadă.

În condițiile în care atât voucherele de vacanță, cât și concediul de odihnă au drept scop recuperarea și întreținerea capacității de muncă a salariatului, pentru identitate de rațiune, considerăm că perioadele de incapacitate temporară de muncă, cele aferente concediului de maternitate, concediului paternal, concediului de risc maternal, concediului pentru îngrijirea copilului bolnav, concediului de îngrijitor şi perioada absenţei de la locul de muncă determinate de o situaţie de urgenţă familială cauzată de boală sau de accident trebuie considerate perioade de activitate prestată[57].

O astfel de prevedere ar fi de natură să rezolve și situațiile particulare în care se găsesc anumite categorii de angajați. În acest sens, în condițiile în care pentru salariatul încadrat cu contract de muncă cu timp parţial[58] art. 106 alin. 2 din Codul Muncii prevede că „drepturile salariale se acordă proporţional cu timpul efectiv lucrat, raportat la drepturile stabilite pentru programul normal de lucru”, voucherele de vacanță pentru această categorie de salariați s-ar acorda, fără a fi nevoie de reglementări suplimentare, conform activității prestate, prin raportare la cuantumul voucherelor de vacanță prevăzute pentru programul normal de lucru.

De asemenea, prevederea menționată ar fi suficientă pentru a reglementa și ipoteza salariaților angajați prin cumul de funcții, la același angajator sau la angajatori diferiți, într-o manieră de natură să respecte exigențele impuse de art. 35 alin. 1 din Codul Muncii cu privire la acordarea salariului și, implicit a tuturor drepturilor de natură salarială, pentru fiecare funcție îndeplinită în mod nediscriminatoriu față de ceilalți salariați[59].

De lege lata, art. 12 alin. 3 și 4 din Normele metodologice privind acordarea voucherelor de vacanţă prevede în mod diferit că angajații din sistemul privat primesc vouchere de vacanță de la angajatorii unde își au funcția de bază sau de la

---

[57] În acest sens, conform art. 145 alin. 4 din Codul Muncii „La stabilirea duratei concediului de odihnă anual, perioadele de incapacitate temporară de muncă, cele aferente concediului de maternitate, concediului paternal, concediului de risc maternal, concediului pentru îngrijirea copilului bolnav, concediului de îngrijitor şi perioada absenţei de la locul de muncă în condițiile art. 152^2 se consideră perioade de activitate prestată”.

[58] Conform definiției legale cuprinse în art. 103 din Codul Muncii „Salariatul cu fracţiune de normă este salariatul al cărui număr de ore normale de lucru, calculate săptămânal sau ca medie lunară, este inferior numărului de ore normale de lucru al unui salariat cu normă întreagă comparabil”.

[59] Conform art. 35 alin. 1 din Codul Muncii „(1) Orice salariat are dreptul de a munci la angajatori diferiţi sau la acelaşi angajator, în baza unor contracte individuale de muncă, fără suprapunerea programului de muncă, beneficiind de salariul corespunzător pentru fiecare dintre acestea. Niciun angajator nu poate aplica un tratament nefavorabil salariatului care îşi exercită acest drept”.

fiecare angajator, proporţional cu timpul lucrat, iar angajații din sistemul public primesc vouchere de vacanță de la angajatorul unde își au funcția de bază sau de la unul dintre angajatori dacă nu se poate stabili funcția de bază.

Considerăm criticabilă această reglementare, întrucât atât în sistemul public, cât și în sistemul privat, angajații cu cumul de funcții trebuie să beneficieze de toate drepturile salariale aferente activității pe care o prestează. Astfel, de exemplu, în reglementarea actuală, dacă angajatorul din sistemul privat, la care salariatul are funcția de bază nu acordă vouchere de vacanță, salariatul nu poate să beneficieze de vouchere de vacanță nici de la celălalt angajator, deși acesta ar putea să acorde astfel de vouchere.

De asemenea, în sistemul public, indiferent că prestează activitate pentru o funcție sau mai multe, un angajat beneficiază, în prezent, de vouchere de vacanță în cuantum de 1450 lei, deși este posibil ca prin cumulul de funcții să desfășoare activitate care depășește durata normală a timpului de muncă pentru un angajat cu normă întreagă.

5. Transformarea voucherelor în despăgubiri

O situație particulară apare legat de incidența art. 80 alin.1 Codul Muncii potrivit căruia „în cazul în care concedierea a fost efectuată în mod netemeinic sau nelegal, instanța va dispune anularea ei și va obliga angajatorul la plata unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și reactualizate și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat salariatul”. Or, „celelalte drepturi de care ar fi beneficiat salariatul” includ, în aprecierea noastră, și dreptul salarial suplimentar la voucherele de vacanță.

Prin urmare, acordarea de despăgubiri salariatului pentru voucherele de vacanță neacordate în timp util, cu respectarea periodicității pe ani fiscali și a perioadei lor de valabilitate în care pot fi utilizate ca atare, este o ipoteză care nu poate fi respinsă de plano cu motivarea că obligația de acordare a voucherelor de vacanță nu poate fi executată decât în natura sa specifică, nu și în echivalent, întrucât sunt bonuri de valoare cu o destinație legal prestabilită de o manieră imperativă și cu un regim fiscal propriu.

Așa cum am arătat *supra*, dincolo de existența voucherului pe suport de hârtie sau electronic ca *instrumentum probationis* și dincolo de necesitatea asigurării cu strictețe a scopului și destinației voucherelor de vacanță, „în spatele” voucherelor de vacanță se află sume de bani ce se transferă succesiv, pe un traseu verificabil al unor conturi bancare sau ale trezoreriei, de la angajator la unitatea emitentă și apoi mai departe la unitatea afiliată – prestator al serviciilor de turism intern. Prin urmare, cu atât mai mult cu cât art. 80 alin.1 Codul Muncii este o normă emblematică pentru protecția socială acordată salariatului în ipoteza extremă a însăși lipsirii sale de locul de muncă în mod nelegal/netemeinic, trebuie să i se dea eficiență în toată plenitudinea sa, ceea ce în ipoteza concretă studiată implică acordarea de despăgubiri pentru voucherele de vacanță de care a fost lipsit pe întreaga perioadă cât a fost nelegal concediat.

Despăgubirile nu vor putea fi decât pecuniare, pentru că, prin definiția lor, voucherele de vacanță se emit raportat la ani fiscali și cu o perioadă de valabilitate de un an de la emitere, astfel încât este obiectiv imposibilă emiterea retroactivă de vouchere pe suport de hârtie (pe care oricum ar trebui să fie inscripționată o perioadă de valabilitate depășită faptic) sau alimentarea suportului electronic cu astfel de vouchere (care, chiar dacă au formă dematerializată, sunt afectate de aceeași perioadă de valabilitate ca și cele pe suport de hârtie).

În ceea ce privește cuantumul despăgubirilor, în cazul sectorului public, dat fiind cuantuml fix legal prestabilit de 1450 lei, nu există o dificulatate reală a determinării acestui cuantum. În sectorul privat însă, unde legal există doar un plafon maximal, credem că va fi avut în vedere cuantumul voucherelor de vacanță acordate unui salariat aflat în situație identică sau comparabilă.

Pentru fracțiuni de an, despăgubirile vor fi determinate și acordate *pro rata temporis*, însă pentru ipoteza în care s-ar face dovada că din pricina intervenției concedierii salariatul nu a beneficiat deloc de vouchere de vacanță, deși doar o parte din anul fiscal a fost afectat de măsura concedierii nelegale/netemeinice, nu excludem posibilitatea acordării de despăgubiri pentru întreaga valoare a voucherelor de vacanță de care a fost lipsit întrucât întreaga valoare se află în nexul cauzal creat între concedierea nelegală/netemeinică și prejudiciul pe care salariatul l-a suferit.

Totodată, întrucât art. 80 alin. 1 este o aplicație particulară a răspunderii contractuale patrimoniale a angajatorului față de salariatul său, repararea prejudiciului va include nu doar *damnum emergens*, ci și *lucrum cessans*.

O reparare integrală a prejudiciului trebuie realizată ținând cont de faptul că nominalismul monetar, pe de o parte, și fluctuațiile puterii de cumpărare a banilor în care sunt finalmente exprimate și voucherele de vacanță, pe de altă parte, influențează „cantitatea" de servicii de turism de carre salariatul poate beneficia, de la un an la altul. Prin urmare, apreciem judicioasă indexarea sumei acordate cu titlu de despăgubiri cu indicele de inflație (actualizarea cu rata inflației).

O reparare integrală a prejudiciului, în componenta sa de *lucrum cessans* implică acordarea și a dobânzii legale calculate asupra debitului principal, de la scadență (data de la care salariatul este lipsit de beneficiul voucherelor de vacanță) și până la plata efectivă. Fiind vorba în ultimă analiză despre sume de bani, temeiul acordării dobânzii legale îl reprezintă art. 1535 CCiv – sediul materiei pentru daunele moratoriu în cazul obligațiilor bănești.

S-ar putea obiecta raționamentului de mai sus faptul că salariatul nelegal/netemeinic concediat nu a prestat muncă efectivă astfel încât să fie necesară „recuperarea și întreținerea capacității de muncă" – scopul legal indicat al acordării voucherelor de vacanță. Pe de altă parte însă, nici muncă efectivă nu a fost prestată astfel încât să apară îndreptățirea – de altfel, *expressis verbis* – prevăzută la despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și reactualizate. Ideea acordării acestor despăgubiri în temeiul art. 80 alin. 1 este nu un calcul de precizie matematică, ci repunerea salariatului într-o situație similară celei în care ar fi fost prezent la muncă, deoarece neprestarea muncii nu îi este imputabilă lui, ci angjatorului care a

procedat nelegal/netemeinic. Art. 80 alin. 1 inclulcă ideea de protecție socială a salariatului și, de ce nu, de „sancționare" pecuniară a anagajatorului care, nu numai că a fost lipsit de muncă – principala obligație a salariatului, dar va trebui să o și remunereze *lato sensu* ca și cum ar fi fost prestată.

S-ar mai putea pune problema dovedirii prejudiciului suportat din perspectiva voucherelor de vacanță, respectiv necesitatea ca salariatul să dovedească achiziționarea de servicii turistice în regim de turism intern la unități afiliate, în cuantumul acoperit de voucherele de vacanță. Ținând cont de particularitățile în materie probatorie ce decurg din art. 272 Codul Muncii, considerăm că este suficient ca salariatul să afirme și să dovedească faptul că, dacă ar fi fost lăsat să presteze muncă, ar fi beneficiat de voucherele respective. Nu există nici o rațiune pentru care în materia despăgubirilor pentru vouchere de vacanță să se solicite dovezi suplimentare față de cele care se solicită pentru orice alte drepturi ale salariatului ce fac obiectul despăgubirilor de la art. 80 alin. 1 Codul Muncii.

Mutatis mutandis, toate cele anterior analizate își vor găsi aplicarea și în cazul incidenței art. 52 alin. 2 Codul Muncii potrivit căruia, pentru ipoteza suspendării nelegale/netemeinice a contractului individual de muncă din inițiativa angajatorului, „în cazurile prevăzute la alin. 1 … lit. b), dacă se constată nevinovăția celui în cauză, salariatul își reia activitatea anterioară și se plătește, în temeiul normelor și principiilor răspunderii civile contractuale, o despăgubire egală cu salariul și celelalte drepturi de care a fost lipsit pe perioada suspendării contractului".

Cert este că analiza art. 80 alin. 1 și a art. 52 alin. 2 Codul Muncii susține cu argumente de text de lege raționamentul conform căruia în cazul neacordării voucherelor de vacanță în natura lor specifică, este posibilă, în cadrul răspunderii contractuale patrimoniale a angajatorului, acordarea de despăgubiri bănești care să acopere prejudiciul efectiv suportat de către salariat.

Toate argumentele de mai sus vor veni în cele ce urmează în sprijinul ideii de acordare de despăgubiri bănești salariaților pentru voucherele de vacanță neacordate în mod culpabil de către angajator.

În concret, dacă pentru intervalul 2012–2017 pentru care au fost emise norme imperative ce prohibeau bugetarea cheltuielilor aferente acordării voucherelor de vacanță la nivelul instituțiilor publice *lato sensu* s-a adoptat jurisprudențial o poziție unanimă în sensul neacordării de despăgubiri, pentru anii 2018–2020 jurisprudența este divizată între a acorda și a nu acorda astfel de despăgubiri.

Neacordarea de despăgubiri este fundamentată jurisprudențial în esență pe o serie de teze pe care însă nu le putem împărtăși.

Prima dintre acestea vizează lipsa unei prevederi legale în cuprinsul OUG nr. 8/2009 care să prevadă posibilitatea acordării de astfel de despăgubiri. Este adevărat că nu există o astfel de normă specială, dar în absența ei se aplică dreptul comun reprezentat de răspunderea contractuală patrimonială a angajatorului față de salariatul său. În altă ordine de idei, pledăm pentru necesitatea unei norme speciale referitoare la despăgubiri, dar aceasta din cu totul alte rațiuni ce țin de securizarea scopului pentru care se acordă voucherele de vacanță.

O a doua teză vizează faptul că salariatul este beneficiarul unor vouchere de vacanță și, prin intermediul lor, a unor servicii de turism, nicidecum beneficiarul unor sume de bani. O astfel de aserțiune poate fi primită în etapa în care executarea obligației angajatorului se poate realiza în natura ei specifică, dar nu și din momentul în care perioada de valabilitate a voucherelor în discuție (dacă ar fi fost acordate efectiv) a expirat, așa după cum au fost depășite și reperele de an fiscal. Când în mod obiectiv executarea obligației nu se mai poate realiza în natura sa specifică, se pune problema acordării de sume bănești cu titlu de despăgubiri, pe tărâmul răspunderii contractuale patrimoniale a angajatorului.

O a treia teză vizează nedovedirea prejudiciului de către salariat, dovada trebuind făcută în sensul achiziționării în prealabil, în limita valorică a voucherelor de vacanță de care ar fi trebuit să beneficieze, a unor servicii turistice în regim de turism intern, prestate de unități afiliate. Deși *prima facie* pare un argument pertinent, el nu ține cont de faptul că suntem pe tărâmul unei răspunderii patrimoniale reglementate de dreptul muncii care, prin prisma art. 272 Codul Muncii, presupune o răsturnare a sarcinii probațiunii în favoarea salariatului și în defavoarea angajatorului. Astfel, apreciem că este suficient ca salariatul să dovedească îndreptățirea sa la voucherele de vacanță, precum și cuantumul voucherelor de care ar fi putut beneficia. O dată făcută această dovadă, este în sarcina angajatorului să dovedească faptul că salariatul nu a fost prejudiciat în mod culpabil. De altfel, însăși acordarea voucherelor de vacanță se face anticipat, salariatul neavansând sume pe care apoi să le recupereze, drept pentru care apare cu atât mai inechitabil să i se ceară să avanseze astfel de sume în speranța de a obține despăgubiri la un moment ulterior pentru vouchere pe care ar fi putut și ar fi trebuit să le primească, dar nu le-a primit.

Cu caracter cu totul izolat, pot fi identificate hotărâri judecătorești prin care se infirmă ideea de acordare de despăgubiri, dar este obligat angajatorul la acordarea de vouchere de vacanță. Exempli gratia, prin Decizia nr. 861/1.07.2021 a Curții de Apel Timișoara[60], a fost menținută soluția Tribunalului Arad de respingere a petitului de acordare a contravalorii tichetelor de vacanță aferente anului 2019, dar a fost schimbată în parte soluția primei instanțe în sensul obligării angajatorului la acordarea de tichete de vacanță aferente anului 2019, precum și la plata de dbândă legală raportată la valoarea tichetelor.

Nu putem împărtăși o astfel de practică întrucât dreptul la vouchere de vacanță este un drept care, privit în natura sa specifică, este un drept esențialmente localizat și limitat temporal, dată fiind mai cu seamă perioada de valabilitate a voucherelor de vacanță. Mai mult, emiterea voucherelor de vacanță presupune proceduri administative și financiare prealabile, cantonate pe fiecare an fiscal în parte. Or, toate acestea se opun obligării angajatorului de a acorda în anul 2021 de vouchere de vacanță cu caracter retroactiv pentru anul 2019.

[60] https://rejust.ro/juris/48e354d9 – site consultat în 15.01.2023.

Apreciem judicioasă practica acelor instanțe care acordă pentru astfel de ipoteze despăgubiri, reținând în esență că angajatorul nu a făcut dovada unei împiedicări reale, obiective, insurmontabile de bugetare a voucherelor de vacanță.

Considerațiile referitoare la aplicarea indicelui de inflație și la obligarea angajatorului la plata dobânzii legale de la scadență și până la plata efectivă făcute în contextul analizei art. 80 alin.1 Codul Muncii sunt, *mutatis mutandis*, aplicabile și în această ipoteză.

Ca numitor comun pentru toate ipotezele mai sus expuse, apreciem că reala dilemă în acordarea de despăgubiri bănești pentru vouchere de vacanță neacordate în natura lor specifică se reduce în esență la imposibilitatea exercitării oricărei forme de control asupra destinației banilor acordați cu titlu de despăgubiri. Or, o analiză a dispozițiilor actualei, dar și a viitoarei reglementări în materia voucherelor de vacanță atestă grija sistematică a legiuitorului pentru ca sumele de bani corespondente valorii voucherelor să aibă un traseu instituțional (bancă, trezorerie) urmăribil, verificabil, distinct de orice alte alte cheltuieli, precum și grija sistematică a legiuitorului de împiedica accesul salariatului la sume de bani ca atare - nu se poate retrage numerar de pe suportul electronic, nu se poate da rest în numerar voucherelor care nu sunt integral utilizate raportat la valoarea lor nominală, etc.

În actualul stadiu evolutiv al legislației în materia voucherelor de vacanță, nu poate fi identificat un temei legal care să permită instanței care acordă despăgubiri pentru voucherele neacordate în natura lor specifică să condiționeze folosirea sumelor respective în acord cu dispozițiile OUG nr. 8/2009, respectiv pentru achiziționarea de pachete turistice în regim de turism intern. Cu atât mai puțin există temei care să permită instanțelor să oblige la folosirea unor astfel de despăgubiri în scopul indicat într-un anumit interval de timp corespunzător perioadei normale de valabilitate a voucherelor de vacanță, pentru că în realitate condționarea temporală apare tocmai pentru a asigura o recuperare a forței de muncă reală, în timp util, într-o manieră efectivă și eficientă.

Totodată, în actualul stadiu evolutiv al legislației, nu poate fi identificat un temei legal care să permită angajatorului obligat la plata unor astfel de despăgubiri să solicite salariatului dovezi care să ateste folosirea respectivelor sume potrivit finalității lor legal predeterminate cu titlu de principiu în art. 1 alin. 1 din OUG nr. 8/2009.

Cum acordarea de astfel de despăgubiri prin hotărâri judecătorești este o realitate incontestabilă cu o frecvență tot mai mare, apreciem că de lege ferenda se impune o intervenție promptă a legiuitorului care să complinească acest vid normativ.

6. În loc de concluzie

Fără îndoială că, față de deficiențele mai sus semnalate ale cadrului legislativ referitor la voucherele de vacanță, cadru a cărui evoluție necorelată s-a tradus prin divergențe jurisprudențiale persistente, se impune intervenția cât mai urgentă a legiuitorului care să clarifice însuși caracterul dreptului în discuție (pur și simplu sau

condițional), precum și condițiile concrete de acordare a voucherelor de vacanță nu atât din perspectivă administrativ-financiară (cum se întâmplă în prezent), cât din perspectiva raporturilor de muncă/de serviciu și a problemelor concrete pe care acestea le ridică.

Apreciem totodată benefică părăsirea, printr-o intervenție legislativă, a structurii oarecum artificiale a dreptului condițional al salariatului din sectorul public la voucherele de vacanță și dezvoltarea concomitentă în termeni *de lege lata* a unei teorii a dreptului pur și simplu a salariatului care însă, fiind un drept salarial suplimentar, poate fi suspendat și chiar eliminat printr-o manifestare de voință a statului în limitele marjei sale de apreciere. De altfel, într-un raport de dreptul muncii, ideea însăși de drept condițional și de eventuală manifestare pur potestativă a angajatorului este de natură a suscita obiecțiuni referitoare la gradul real de protecție socială a salariatului.

În acești termeni, voucherele de vacanță trebuie să rămână instrumente de creștere a veniturilor reale ale salariaților, nu forme fără fond (mai cu seamă nu fără fond bugetar), după cum se afirma în nota de fundamentare a OUG nr. 8/2009.

Gorazd Meško Eszter SárikAnna-Maria Getoš Kalac (eds.), "*Mapping the Victimological Landscape of the Balkans: A Regional Study on Victimology and Victim Protection with a Critical Analysis of Current Victim Policies*", Ed. Dunker and Humblot GmbH, Berlin, 2020, p. 598

Volumul cuprinde rezultatele mai multor cercetări efectuate în cadrul Institutului Max Planck (Institute for Foreign and International Criminal Law) în ultima perioadă.

Lucrarea reprezintă o colecție cuprinzătoare de capitole redactate sub forma unor articole ample despre victimologie, victimele infracțiunilor și politicile de protecție a victimelor în Balcani. Autorii au încercat să pună la curent cititorii cu statutul actual al victimologiei regionale în Balcani și Europa Centrală. Provenind din 10 țări aflate în regiunile menționate, aceștia au analizat evoluția victimologiei ca știință, politicile și practicile de protecție a victimei, precum și direcții majore în care se realizează cercetarea victimologică. Printre obiectivele propuse regăsim pe de o parte, o perspectivă asupra naturii complexe a victimizării în societățiler contemporane, dar și o înțelegere mai profundă a naturii și a răspunsurilor la victimizare în contextul actualelor sisteme de justiție penală și a societății civile.

Așadar, volumul conține capitole despre evoluțiile recente (preponderent, după anii 2000) ale victimologiei în țări precum Albania, Austria, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria Croația, Ungaria, Muntenegru, România, Serbia, Slovenia și Turcia și reflectă victimologia culturală și contextualizarea victimologiei și a gândirii victimologice dintr-o perspectivă societală mai largă. Inițiatorii proiectului consideră că aceste capitole prezintă pentru prima dată o relatare comparativă și contextuală a contribuțiilor regionale la victimologia actuală.

Față de susținerea anterioară, precizăm că, de-a lungul timpului, problematica Victimologiei, a victimizării și victimei în această zonă a mai fost tratată într-o perspectivă comparativă cel puțin în lucrarea *Problems of victimization in the countries of Balkan region (UN Interregional Crime and Justice Research Institute UNICRI, Council for criminolgical research at the Office of the prosecutor General of the Republic of Bulgaria, Ed. Paralax, Sofia, 1998.*

Principalele linii directoare, orientative, în tratarea acestor subiecte au fost: statutul Victimologiei ca disciplină în planurile de învățământ ale universitățile publice și private, despre cercetările victimologice la nivel național, legislația specifică în ceea ce privește definirea victimei, categorii de victime, măsuri de sprijin, protecție, compensare, date statistice în funcție de tipologiile victimelor,

DOI: 10.59277/SCJ.2023.1.06

instituțiile publice și ONG-urile implicate în identificarea nevoilor speciale și consiliere, garantarea respectării drepturilor victimelor, implicit protecția acestora din diverse puncte de vedere etc.

În ceea ce privește capitolul dedicat României, acesta a fost elaborat pe durata a 4 ani[1] și a avut ca autori cadre didactice ale facultăților de Drept din cadrul a două universități de stat (București și Timișoara). Este vorba despre Andra-Roxana Trandafir[2] și Flaviu Ciopec[3].

Încă de la început atrage atenția prima frază (1. *Introducere*, p. 401 volum) în care cei doi autori vorbesc despre numeroasele reforme în domeniul justiției și al legislației penale, datându-le de la mijlocul sec. al 19-lea, deși lucrarea are date de la începutul sec. al 21-lea. Tot în *Introducere* ni se prezintă structura acestui capitol, respectiv: statutul actual al Victimologiei, stadiul legislației privind victima și protecția acesteia, inclusiv nivelul implementării reglementărilor Uniunii Europene și, cel mai important, date despre victime, precum și discursul public și media în acest domeniu.

Am observat că datele solicitate se refera la perioada după anul 2000 și că se fac trimiteri la personalități /autori, instituții pubice și ONG-uri.

În ceea ce privește personalitățile care au publicat în domeniu, s-au reținut doar trei autori[4], apreciindu-se că "*Lucrările din acest domeniu sunt fie foarte singulare, fie nesubstanțiale*." Nu știm cum au ajuns autorii la această concluzie, cert este că sunt lucrări valoroase care s-au publicat chiar de practicieni, dar care nu au fost amintite.

În opinia mea, s-a omis, cel puțin o personalitate marcantă în domeniul studiat: prof. Rodica Mihaela Stănoiu. În acest sens invocăm câteva argumente, ce constituie, deopotrivă, merite:

- înființarea Societății Române de Criminologiei și Criminalistică, în 1990;
- înființarea primului adăpost din România pentru protecția victimelor violentei (1996);
- publicarea articolului "*The International Crime (Victim) survey in Bucharest*"[5] (1998);
- modificarea Codului penal în anul 2000;
- înființarea Institutului National de Criminologie (2002, în calitate de Ministru al Justitiei);

---

[1] Începând cu 2017.

[2] https://drept.unibuc.ro/Asist.-univ.-dr.-Andra-Roxana-Trandafir-Ilie-s18-a618-ro.htm

[3] https://drept.uvt.ro/departamente/drept-public/ciopec-flaviu.html

[4] În 2003, Tănăsescu a publicat volumul „Criminologie, agresologie. Victimologie, detentologie" în 2004, Butoi a scris o monografie despre „Victimologie", iar în 2006, Hotca a scris „Protecția victimelor: elemente ale victimologiei". Doar prin tastarea cuvantului "victimologie" se putea ajunge numai la aceste volume.

[5] În volumul :*Problems of victimization in the countries of Balkan region* (UN Interregional Crime and Justice Research Institute UNICRI, Council for criminolgical research at the Office of the prosecutor General of the Republic of Bulgaria, Ed. Paralax, Sofia, 1998.

– înființarea primul masterat în Criminologie la Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” 2006–2008, masterat în cadrul căruia se preda Sociologia victimei;
– singurul conducător de doctorat în domeniul Criminologiei/Victimologiei din țară, începând cu anul 1996 (un stagiu de doctorat dura 7–9 ani, aproximativ 15 doctori în Criminologie în România).

Deși încearcă să puncteze cercetările victimologice derulate în țară după anii 2000, constatăm cu surprindere că autorii nu sunt informați cu privire la proiectele Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Romane, institut care a desfășurat cercetări empirice privind violența domestică, unele la nivel național, împreună cu alte 5 instituții (2006–2008). Rezultatele acestei cerectări longitudinale au fost publicate în mai multe reviste de specialitate (medicale, juridice, sociologice).

Totodată, autorii consideră, folosind un limbaj pus sub semnul întrebării chiar de către profesori de engleză, că Societatea Română de Criminologie și Criminalistică și Institutul Național de Criminologie sunt orice altceva, mai puțin „îngerii cercetării” în victimologie (p. 439).

Amintim că în urma desfășurării unor conferințe naționale cu participare națională SRCC a publicat (în afara celor 4 numere ale Revistei de Criminologie, Criminalistică și de Penologie), 3 volume publicate la Ed. Universul Juridic, doar în perioada 2012–2016, volume în care se regăsesc și articole ce vizează tipuri de victime. Niciunul dintre acestea nu este menționat în capitolul dezbătut.

Pe de altă parte, este evidențiată activitatea Hexagonului (p. 403) susținându-se că a organizat prelegeri în Criminologie/Victimologie, aspect infirmat de unii profesori de criminologie din Hexagon, care nu îi cunoșteau pe ceilalți colegi și nici nu auziseră despre aceste prelegeri. De aceea, nu vedem semnificatia acestei rețele, față de tema propusă spre detaliere, așa cum este explicata la nota nr. 6 din subsol, p. 403: „O rețea academică informală care grupează cele mai reprezentative Facultăți de Drept din țară, respectiv din principalele centre universitare ale învățământului superior de stat: București, Cluj-Napoca, Iași, Craiova, Sibiu și Timișoara. Anual, în cadrul Hexagonului, se organizează prin rotație un concurs de drept penal, drept civil, drept constituțional și sport.”

Este omisă de asemenea, Facultatea de Drept a Universității „George Bacovia” din Bacău care organizează de peste 15 ani conferințele naționale D.E.C.R.E.T.

În secțiunea 3, intitulată statutul curent al Victimologiei, deducem că prima parte se referă la statutul acestei discipline în cadrul planurilor instituțiilor din învățământul superior. Sunt evidențiate materiile Facultății de Sociologie și Asistență socială, din cadrul UB, dar sunt omise multiplele masterate de la Facultatea de psihologie și Științe ale educației, întrucât acestea nu contin cuvântul victima și derivate, în titulatură.

Deși autorii enumeră ONG-uri (p. 404 și următ.) implicate în studii, consilierea, evaluarea, inclusiv reprezentarea victimelor violențelor sexuale, implicit a violenței domestice, autorii omit nu numai să prezinte, ci chiar să și amintească

abrevierea unei autorități publice care se ocupă de victimele violenței domestice și nu numai cu un telefon gratuit 24/7, cu statistici, cu locuințe protejate, cu hotărâre de guvern promovată. Este vorba despre Agenția Națională pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați, instituție subordonată Ministerului Muncii și Solidarității Sociale. Mai mult, sunt punctate eforturile unor ONG-uri care conlucrează cu această instituție publică.

Observăm, de asemenea, repetarea unei greșeli cu privire la Legea nr. 211/2004 care apare ca fiind Legea nr. 2011/2004 (inexistentă în România) atât în text (p. 405, 408, 438), cât și în notele de subsol (nr. 42, 54, 63, 86, 88, 89, 107, 111, 162 etc.). Vorbim despre legea de bază în protecția victimelor din România, lege modificată substanțial urmare a transpunerii Directivei 2012/29//UE.

În ceea ce privește Agenția Națională împotriva traficului de persoane (ANITP), aceasta beneficiază de un spațiu generos și calificative pozitive (p. 407, p. 421, p. 430, p. 437).

În secțiunea dedicată cadrului legal relevant în termeni de politică penală, autorii marchează etapele cronologice în transpunerea Directivei 2012/29/UE și impactul acesteia la nivelul legislației naționale (p. 407–409), precum și referiri la problematica victimei așa cum este reflectată în dispozițiile din Codul penal, Codul de procedură penală, Legea nr. 678/2001, Legea nr. 682/2002, Legea nr. 217/2003, dar și Deciziile Curții Constituționale aferente materie în discuție. Se prezintă detaliat într-o secțiune separată sistemul de compensații acordat victimelor (conform Legii nr. 135/2010 și, teoretic, Legii nr. 211/2004, p. 413–416). O altă secțiune tratează formele de tranzacție între victimă și infractor, având ca temei legal Legea nr. 135/2010, teoretic, Legea nr. 211/2004, legea nr. 286/2009, Legea nr. 192/2006.

Prevenirii victimizării secundare i se alocă o secțiune restrânsă, cu referiri tot la legile precizate anterior.

În cadrul secțiunii referitoare la Servicile de suport a victimelor, autorii vizează instituții precum serviciile de probațiune, până în 2014, apoi Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecție a Copilului, din nou ANITP (deși aceasta se ocupă mai mult de prevenire decât de asistență/consiliere).

Privitor la secțiunea *Victimizarea în România: date și rezultate ale cercetării* (p. 422 – p. 431) autorii prezintă și analizează statistici din anii 2016, 2008–2015, 2017, 2011–2015, 2016–2017 fără a avea o perioadă de referință clară și fără a preciza ce urmăresc prin selectarea unor ani diferiți. În consecință, nu se pot face comparații statistice între categoriile de victime prezentate, pentru a concluziona cu privire la numărul total de victime într-un anumit an.

Provenind de la instituții precum Institutul Național de Statistică, World Health Organisation, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Public – Procurorul General și ale fostului judecător Dănileț, aceste datestatistice se referă la următoarele categorii de victime: victime ale violenței domestice, minori-victime ale răpirilor, victimele accidentelor rutiere și victime ale traficului de persoane. În cazul acestora din urmă, au fost preluate explicațiile din raportul ANITP pentru anul 2017. (p. 430)

Pentru victimele accidentelor de circulație ar fi fost indicat să se recurgă la statisticile și rapoartele Institutului de Cercetare și Prevenire a Criminalității, respectiv Buletinul siguranței rutiere (cu apariție anuală din 2011).

Aceleași categorii de victime sunt reluate în următoarea secțiune intitulată *Discursul public și/sau media despre victime, drepturile victimelor și protecție*. Și de această dată, discursul public, adică cel al autorităților publice, debutează cu un citat din Raportul anual al Ministerului Public din anul 2018 pentru anul 2017, cel din 2016 (p. 431). O altă instituție publică ale cărei rezultate sunt comentate din punct de vedere al violenței domestice, este Institutul Național pentru Sănătate publică (2016). Tot aici se încadrează și prevenirea victimizării în familie realizată printr-o campanie comună a Poliției Române și a Asociației Necuvinte, în anul 2019. În secțiunea despre răpire se readuce în discuție violența domestică (p. 434), dar care este corelată și cu violurile (cel mai mediatizat caz, cel din Vaslui, 2015). La secțiunea despre accidentele rutiere sunt citate diverse site-uri din 2017/2016 (p. 435), dar și poziția Poliției Române și a unei asociații de profil care cooperează în sensul educației rutiere, a unor propuneri legislative, obținerea despăgubirilor de către victime, etc. Ultimele secțiuni ale capitolului sunt dedicate, în ordine: 7. Evaluării expertului și Criticii constructive cu sugestii pentru îmbunătățirea protecției victimei, 8. Concluzii și 9. Sumarul în limba română.

În ceea ce privește conținutul secțiunii 7 se revine la subiectul transpunerii Directivei 2012/29/UE, la rolul și locul victimei în procedurile penale și la prevederile legislației speciale pentru diferite categorii de victime. Se subliniază și importanța unor statistici mai detaliate, citându-se asociația GRADO cu un studiu din anii 2012–2016 privind victimele violenței domestice.

Tot în acest context se preia o afirmație a d-nei director a INM care a subliniat necesitatea pregătirii viitorilor magistrați și cu aspecte care privesc laturile socială și cea criminologică a fenomenului criminal. Se revine din nou la violența domestică cu justificări din mediul rural pentru a se evidenția carențele în educația elevilor/tinerilor și nevoia unor schimbări.

În secțiunea *Concluzii*, autorii revin cu discursul despre disfuncțiile în transpunerea Directivei 2012/29/UE. Sunt etichetate pe nedrept, în opinia noastră atât SRCC, cât și INC (desființat în 2019) și faptul că nu există un institut de cercetare în acest domeniu. De asemenea, se reia ideea statutului disciplinei Victimologie în învățământul superior și sunt evidențiate inițiativele și rezultatele unor ONG-uri care s-au specializat în protecția victimelor. În final se afirmă că problemele victimelor din țara noastră au o cauzalitate complexă, uneori chiar religioasă.

Ultima secțiune, *Sumarul capitolului în limba română* evidențiază mai ales statisticile Ministerului Public, accentuând că victimizarea este întotdeauna influențată de istoria unei țări. Nici această explicație nu este completă, considerăm că mai importantă este mai degrabă de mentalitatea/subculturile grupurilor sociale din care provin infractorii și/sau victimele.

Concluzionând, considerăm că tematica generoasă putea fi structurată mult mai bine, iar materialul atinge doar suprafață unor aspecte. Este de înțeles dacă lecturăm bibliografia în care niciunul dintre cei doi autori nu are niciun articol măcar, în domeniul Victimologiei, nu au participat la cercetări empirice, nu au avut nicio inițiativă în acest domeniu.

Mai mult, cu ocazia lansării online a acestui volum (3 noiembrie 2021), d-nei Roxana-Andra Trandafir i s-a atras atenția verbal că materialul are deficiențe care trebuie remediate, acestea fiindu-i transmise parțial din octombrie 2021. Aceste semnale de a corecta/completa materialul au fost ignorate de către autorul principal, iar acest capitol a intrat într-un circuit european cu informații deformate (o lege inventată, etichete nedrepte adresate unor entități, omiterea unor volume/ personalități/facultăți/instituții dedicate parțial/integral acestui domeniu și menționarea unora care nu au făcut nimic etc.) de natură a induce în eroare comunitatea academică din întreaga lume.

În data de 23 noiembrie a.c., d-na conf. univ.dr. Roxana Andra Trandafir a justificat publicarea materialului fără a corija erorile semnalate susținând că Institutul Max Plank (Germania) i-a permis să le publice și așa, cu deficiențe, dar nimeni de acolo nu confirmă această afirmație. Continuăm demersurile pentru a afla adevărul.

Nu contestăm valențele pozitive ale criticii, dar această critică ar trebui să vină din partea unor persoane care s-au informat temeinic înainte de a eticheta sau care au depus cel puțin aceleași eforturi ca acele entități sau care să fi participat la evenimentele propuse de acestea din urmă.

În plus, ambii autori au fost invitați la conferința națională intitulată *Repere privind Victimologia, victimizarea și victimele în România* (noiembrie 2020), dar niciunul nu a participat nici măcar ca auditor, deși manifestarea s-a desfășurat online și fost gratuită.

Altfel, cum se pot considera autorii... „experți” într-un domeniu în care nu au niciun precedent, nici teoretic, nici practic? Cum poate fi un asemenea capitol, despre Victimologia în România, la standarde calitative dacă „autorii-experți” scriu pentru prima dată în acest domeniu?

Cerc.șt. III Aura Preda[*]

[*] Cercetător ştiinţific grad IIII, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române; aurapreda7@yahoo.ro

Anne Stevignon, *Le climat et le droit des obligations*, LGDJ, Paris, 2022, 459 p.

Încununată cu premiul „Jean Carbonnier 2020" al Universității Paris-Panthéon-Assas, lucrarea *Le climat et le droit des obligations* (*Clima și dreptul obligațiilor)* (LGDJ, Paris, 2022) de A. Stevignon este prefațată de profesorul Nicolas Molfessis, reputat specialist în domeniul dreptului privat al mediului, pentru care tematica abordată de cartea recenzată se înscrie printre noile dezvoltări ale acestei discipline științifice, în contextul afirmării provocărilor, inclusiv juridice, ale schimbării climatice. Noua problematică asumată de către drept și care își așteaptă o dezlegare cât mai concretă și în planul doctrinei relevă, în perspectiva prefațatorului, „mize atât de fundamentale încât le vedem abordate în mod esențial în cadre internaționale unde se dezbate viitorul planetei, ori cele ale curților supreme, unde se percep tot mai acut implicațiile urgenței climatice". În același timp însă, și cu titlu justificativ, direct și concret al subiectului analizat în carte, chestiunea dezvoltă tot mai sesizabile, mai efective și mai importante aspecte în planul relațiilor dintre indivizi și, deci, cel al sferei dreptului privat. A venit, așadar, timpul rezonanțelor juridice adecvate, cu inovațiile adecvate ale cazurilor fortuite implicate de evenimentele meteo extreme ori catastrofale climatice, percepției și tratării pagubelor generate de cauze neumane, efectelor asupra turismului, asigurărilor ori transporturilor, în sectoare aflate la întretăierea unor domenii tradiționale, precum dreptul contractelor sau cel al responsabilității. O perspectivă închegată, cu o anumită coerență a impactului mizelor dereglării climei asupra materiei obligațiilor a generat astfel o reflecție inedită, exprimată în paginile lucrării Annei Stevignon. Planul aferent demersului de cercetare pornește și exprimă o atare viziune. Percepută în mod clasic, într-un anumit fel circumstanțial, clima e sesizată în primul rând prin presiunea perturbărilor antrenate în trecut; sunt vizate aici elementele și ipotezele în care efectele acesteia au împiedicat executarea unui contract ori au generat o sursă de răspundere civilă delictuală pentru daunele ocazionate. Fenomenul climatic, în această abordare, nu e sesizat și nu cunoaște expresii din partea dreptului decât atunci când și în măsura în care poate fi calificat ca anormal, ceea ce îl face imprevizibil și irezistibil. Întrucât a legat subiectul tratat de încălzirea climatică, autoarea aduce în prealabil o clarificare dublu instructivă. Pe de o parte, ea arată cum transformarea „anormalității" climatice, sub influența unei banalizări a dereglărilor, nu poate decât să genereze o evoluție, în paralel, a noțiunii de forță majoră. Aprecierea standardelor e în funcție de evoluțiile societale ale percepțiilor și atitudinilor care „bruiază

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 12 (68), nr. 1, p. 149–152, Bucureşti, ianuarie–martie, 2023
DOI: 10.59277/SCJ.2023.1.07

frontierele dintre normal și anormal”. Demonstrația pertinentă permite astfel constatarea și explicarea unui recul în acest domeniu al forței majore, și în final al indemnizării, reacției sistematice la amploarea noilor date ale realității pertinente.

Pe de altă parte, în completarea unei atari abordări și dezvoltarea percepției cuvenite, cartea consacră un întreg titlu „daunei climatice”, cea care constă în a imputa persoanei, cel mai adesea unei întreprinderi, o responsabilitate în bulversarea climatică. Asistăm astfel la o schimbare completă de perspectivă, întrucât dreptul răspunderii nu mai constă în a permite indemnizarea daunelor cauzate de manifestările fenomenelor climatice, ci în a sancționa rolul jucat în schimbarea climatică și producerea efectelor sale. Răspunderea civilă devine instrumentul unei politici de mediu constând în a reprima comportamentale și opțiunile ce contribuie la deteriorarea mediului, inclusiv a sistemului său climatic. Ar fi vorba de o „revoluție coperniciană”, explică autoarea, care nu ne dispensează totuși de a arăta obstacolele juridice pe care le întâmpină o atare mutație în abordarea rolului răspunderii civile. Sprijinindu-se atât pe dreptul comparat, cât și pe primele decizii judiciare din Franța în materie, care marchează apariția și dezvoltarea unui contencios climatic, în lucrare sunt relevate limitele dreptului civil în această privință. E subliniat astfel faptul că „din moment ce răspunderea civilă a fost concepută pentru a înțelege raporturile bilaterale, ea apare ca inadaptată pentru a asigura indemnizarea daunelor provocate de un fenomen a cărui cauză e difuză și ale cărui efecte sunt latente și tardive”. De asemenea, deoarece suntem cu toții responsabili, nimeni nu e în mod real așa încât „e vorba de o problemă colectivă și atât de vastă și de complexă încât incriminează deopotrivă întreaga lume și pe nimeni”. De aceea A. Stevignon refuză a propovădui o instrumentalizare a dreptului responsabilității, care nu intervine în domeniu spre a permite stigmatizarea celor ce sunt calificați drept „boucs émissaires” ai unei catastrofe care îi depășește. O atare prudență îi permite o bună fixare a cadrelor teoretico-conceptuale ale demersului academic de cercetare și să asigure rigurozitatea juridică cuvenită concluziilor formulate.

În a doua parte a lucrării, denumită *Clima, sursă de riscuri* (cu capitole consacrate problemelor aferente prevenirii riscului meteorologic, speculări asupra alea meteorologic, prevenirii riscului climatic prin contract și, respectiv, prin răspundere civilă) se pleacă de la constatarea, bogată în consecințe pentru dreptul obligațiilor, că sistemul climatic (clima) prefigurează întotdeauna un viitor incert. Putem încerca să reducem incertitudinea, perfecționând previziunile, imaginarul, prin memoria evenimentelor trecute, ce ne va rezerva în viitorul imediat sau mai îndepărtat din punct de vedere meteorologic și se circumscriu aleatoriu în drept. De aici rezultă că miza devine aceea de a ști cum să controlăm bine riscurile, începând cu premisele oferite de ceea ce contractul încearcă în mod obișnuit să o facă, respectiv de a anticipa și chiar acoperi eventualele prejudicii. Analiza acțiunii contractuale privind riscul meteorologic se referă cu precădere la modurile distincte de a sesiza clima, potrivit caracterelor oamenilor care se angajează: avizați, prudenți, temători, jucători, cupizi ori profitori, într-o concepție dinamică și adaptată. Dar

esențialul, în această abordare, se îndreaptă spre viitor și constă în prevenirea riscului climatic și, sub acest aspect, în contribuția eventuală a dreptului obligațiilor la lupta contra schimbării climatice în primul rând prin reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. Este vorba de a preconiza dacă și cum mecanismele dreptului contractelor, precum și cele ale dreptului responsabilității ar putea servi, am putea spune să fie mobilizate, pentru a participa la politica în domeniul climei. Din acest punct de vedere, considerațiile și dezvoltările privind ordinea publică ecologică, avântul funcției de reglare socială a contractului, precum și tendința de contractualizare a politicilor publice ilustrează resursele instituțiilor de drept privat ca instrumente de realizare a politicilor publice. În orice caz, contractul poate să devină vectorul unei politici ecoclimatice ce se grefează pe interesul urmărit de către părți. Pe această cale, în lucrare se manifestă preocuparea cuvenită de a arăta insuficiențele actuale ale sistemului juridic, în general și a componentei sale de drept privat în special. Totodată, nu putem a nu remarca eforturile susținute ale autoarei de a formula propuneri concrete, în frunte cu cele care vizează recunoașterea de noi obligații climatice în contract, precum și contractualizarea obiectivului de combatere a schimbării climatice. Se înscriu acestui plus creativ și considerațiile vizând posibile transformări ale răspunderii civile și consacrării unei eventuale funcții preventive care s-ar adăuga celei indemnitare. Cum bine subliniază autoarea, în fața amplorii riscurilor și mizelor, și în raport, în special, cu ireversibilitatea anumitor atingeri antrenate de emisiile de gaze cu efect de seră (GES) s-ar impune poate construirea unei răspunderi atașată riscurilor de daune viitoare, grave ori ireversibile. Desigur, provocările aferente unei asemenea poziționări teoretice și mai ales cele legate de formularea unor perspective concrete ale concretizării sale, rămân majore. Analiza pertinentă, profundă, cu concluzii relevante rămâne, fără îndoială, o sarcină viitoare a cercetărilor științifice în domeniu.

Încercând să rezumăm fondul ideatic al acestei lucrări de pionierat, și prin aceasta a evidenția esențialul, e de remarcat faptul că din confruntarea dreptului climei cu dreptul obligațiilor rezultă concluzii juridice importante. Înțelegerea dereglării climatice de această parte importantă a dreptului civil se declină în mod tradițional în termenii trecutului și cei ai viitorului: pentru trecut, atunci când clima, în sensul manifestărilor meteorologice, devine sursă de daune, reclamă un remediu, în condițiile în care respectivele manifestări sunt calificate drept anormale; spre viitor, deoarece clima e percepută ca o sursă de riscuri, fiind vorba de circumscrierea nepunerii în pericol a operațiunilor contractuale. Schimbarea climatică e chemată să exercite o influență asupra celor două dimensiuni. În primul rând, principalele remedii actuale aduse consecințelor prejudiciale ale fenomenelor meteorologice anormale sunt pe cale a evolua, în timp ce dereglarea climei, antrenată de emisiile de GES, transformă percepția timpului în care intervin; această constatare conduce la a ne întreba asupra rolului pe care ar putea să-l joace răspunderea civilă în repararea daunelor atribuite dereglărilor climatice. În al doilea rând, dacă înțelegerea riscurilor meteorologice de către contract cunoaște un nou avânt, dreptul obligațiilor

comportându-se de acum înainte, cu apariția unui nu risc, cel de agravare a schimbării climatice. Iată de ce, atât răspunderea civilă, cât și contractul sunt chemate să participe la prevenirea acestei risc.

De menționat că și în doctrina românească se susține și se argumentează teza existenței unui drept privat al mediului, având drept componente principale rezonanțele ecologice în sectoarele contractului, obligațiilor sau răspunderii civile[1].

Așadar, nu ne rămâne decât să salutăm apariția încă a unei noi lucrări inovante, care îmbogățește dreptul climei în dimensiunea sa de drept privat și să așteptăm replici teoretice pe măsură și de aceeași natură și în România.

drd. Mircea M. Duțu-Buzura[*]

[1] Mircea Duțu, Andrei Duțu, *Dreptul mediului,* ediția a 4-a, Editura C.H. Beck, București, 2014, p. 48; Micea Duțu, *Dreptul mediului al climei,* vol. I, *Partea generală,* Editura Universul Juridic, București, 2022, p. 440 și urm.

[*] Școala Doctorală a Facultății de Drept a Universității din Craiova; mirceadb@yahoo.com

„Revue de Droit Immobilier", no. 1 – Janvier, Editions Dalloz, Paris, 2023

Numărul 1 (ianuarie 2023) al „Revue de Droit Immobilier – Urbanisme – Construction" publică actele colocviului anual al Asociației Franceze pentru Dreptul Construcției și al Imobiliarului (AFDCI) din 14 decembrie 2022 de la Paris sub două titluri semnificative: a) Dreptul contencios și al imobiliarului: chestiuni de actualitate 2022 și, respectiv, b) Priviri încrucișate asupra performanțelor energetice și economia circulară, alături de rubricile constante ale publicației lunare.

Editorialul revistei, semnat de directorul său, R. Noguellou, consilier de stat, este consacrat *Noilor particularități ale contenciosului de mediu.* Pornind de la constatarea că dreptul mediului cunoaște o evoluție a contenciosului său marcată de importanța particularității procedurale, se remarcă faptul că astfel se regăsesc obiective apropiate de cele urmărite în materie de urbanism, dar și din alte rațiuni; e vorba în acest sens de nevoia de a permite o realizare aceelerată a proiectelor ceea ce presupune o tratare mai rapidă a contenciosului specific. Scopul nu e producția de locuințe, ci realizarea de proiecte ce apar ca esențiale. Aceasta conduce la stabilirea de instrumente similare: suprimarea gradelor de jurisdicție, posibilitatea de regularizare, termene de judecată mai reduse[1].

Ca urmare, se întâlnește o întreagă serie de dispoziții proprii litigiilor de mediu în parte reglementate în cadrul codului de justiție administrativă, care sunt completate cu un text recent al legislației franceze, decretul nr. 2022–1379 din 29 octombrie 2022 relativ la regimul juridic aplicabil contenciosului deciziilor aferente instalațiilor de producere a energiei din surse renovabile (în afară de energia eoliană) și lucrărilor la rețelele publice de transport și distribuție de electricitate. Astfel, era deja prevăzută o competență în primă și ultimă instanță a Consiliului de Stat (jurisdicție de contencios administrativ supremă în Franța) pentru contenciosul referitor la eolianul de pe mare și organizată o competență directă a curților de apel pentru litigiile eoliene terestre. Decretul din 29 octombrie 2022 instituie un dispozitiv diferit, care nu se bazează pe suprimarea unui grad de jurisdicție, ci pe obligația la diferite niveluri de a statua într-un termen redus la maxim 10 luni. Există, de asemenea, o atare obligație și în materie de urbanism, dar regula nu e sancționată decât atunci când jurisdicția apreciază în concret în acest sens. De această dată în materie de mediu și pentru anumite proiecte, regula e prevăzută sub pedeapsa

[1] Pentru doctrina română, a se vedea, Mircea Duțu, *Dreptul urbanismului,* ediția a V-a, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 332.

DOI: 10.59277/SCJ.2023.1.08

desesizării jurisdicției sesizate. Sunt vizate instalațiile de producere a energiei (inclusiv lucrările lor anexe): instalațiile de metanizare a deșeurilor nepericuloase ori din materie vegetală brută, cu excluderea instalațiilor de metanizare a apelor uzate ori a nămolurilor de epurare urbană atunci când acestea sunt metanizate pe situl de producere a lor; lucrările de producere a electricității din surse de energie solară fotovoltaică de o putere egală sau superioară la 5 MW, zăcăminte geotermice, cu excluderea activităților de geotermie de minimă importanță; instalații hidroelectrice de o putere egală sau superioară la 3 MW; lucrări de rețea publică de transport și de distribuire de electricitate de racordare a instalațiilor sus-menționate și lucrări înscrise în schema regională de racordare la rețeaua de energii renovabile. Pentru toate acțiunile în justiție contra acestor deicizii noua reglementare procedurală franceză prevede că tribunalele administrative statuează într-un termen de 10 luni începând de la înregistrarea cererii. Dacă la sfârșitul acestuia nu s-a pronunțat ori în caz de apel, litigiul e adus în fața curții administrative de apel, care statuează tot într-un termen de 10 luni. Dacă la finele acestei perioade ea nu s-a pronunțat ori în caz de recurs în casație litigiul e trimis în fața Consiliului de Stat. Se menționează, totodată, că pentru a se evita prelungirea procedurilor, exercitarea unei acțiuni în contencios administrativ nu prorogă termenul general prevăzut.

După clasica rubrică a noutăților reglementare și jurisprudențiale în materie (aflată sub responsabilitatea lui S. Aubert și F. de Beaufort), dosarele colocviului AFDCI se deschid cu tema actualității permisului e construire, căreia îi sunt consacrate articole vizând: *Nerespectarea caietului de sarcini al unei lotizări: putem să evităm demolarea?* (de Charles Gijsbers), *Actualitatea dreptului de preempțiune* (Pierre Soler-Conteaux) și *Actualitatea termenelor de acțiune contra vânzătorului și constructorilor* (Gatien Casu). Grupajul consacrat privirilor încrucișate asupra performanțelor energetice și economiei circulare cuprinde intervenții pe subiectele: *Decretul terțiar și impacturile sale în materie de închiriere comercială; Diagnosticul performanței energetice și responsabilitatea actorilor* (de G. Durand-Pasquier), *Noul drept de surplombare* (P.-F. Cuif) și *Responsabilitatea constructorilor și asigurătorilor în materie de performanță energetică* (C. Charbonneau). De remarcat în acest context că legea „Climă și reziliență" din 22 august 2021 a creat în Franța un drept de supraplombare în profitul unui proprietar care dorește să angajeze lucrări de izolare termină prin exterior pe clădirea sa, care necesită să poată accede la fondul vecinului său și să debordeze pe cale aeriană deasupra acestuia, odată lucrările întreprinse. S-a ridicat astfel prolema naturii juridice a acestui nou drept, față de care în paginile revistei recenzate se exprimă punctul de vedere că ar fi vorba, cu titlu principal, de o servitute legală, calificare din care rezultă o serie de consecințe referitor la regimul juridic aplicabil. Tot așa, noile reglementări ale performanței energetice, integrând o logică economică costului carbonului clădirii a condus la modificarea anumitor echilibre. S-a ajuns în acest fel la o consolidare a definirii programatice și o mai mare anticipare a concepției (studii de concepere ca studii de execuție) în vederea evitării soluțiilor contabile din cursul fazei de șantier. Nerespectarea reglementărilor aferente ridică

întrebări, deopotrivă, în privința fundamentului, principiului daunei și al reparării sale. În fine, să mai remarcăm faptul că actualitatea legislativă a dreptului de preempțiune ilustrează din nou fenomenul proliferării drepturilor de gen, prin instituirea a două noi drepturi de acest fel, unul pentru prezervarea resurselor de apă destinate consumului uman, altul pentru adaptarea la reculul traseului de coastă. La rândul său, actualitatea jurisprudențială, fără a fi abundentă, nu rămâne mai puțin interesantă prin tranșarea unor probleme precum cea de a ști dacă dreptul de preempțiune poate fi exercitat cu ocazia ridicării de către cel care preia un contract de închiriere a construcției, a opțiunii de cumpărare pe care convenția i-o conferea asupra terenurilor respective. Soluția ar interesa în special practica notarială. Pe de altă parte, jurisprudența Consiliului de Stat a reținut, în acest context, pentru prima dată, responsabilitatea fără culpă a titularului dreptului de preempțiune atunci când vânzătorul suportă un prejudiciu din fapta de renunțare de către colectivitate de a merge până la capătul procedurii.

Ca o concluzie generală, primul număr din 2023 al RDI, prin problematica abordată și materialele publicate, consacrate unei tematici complexe, de o maximă actualitate și susținute de specialiști de marcă ai domeniului, prezintă un interes științific deosebit, deopotrivă din perspectivă teoretică și practică.

Conf. univ. dr. Andrei Duțu-Buzura[*]

[*] Facultatea de Administrație Publică – S.N.S.P.A.; andrei.dutu@administratiepublica.eu

1. Ciclul de conferințe: Tradiția constituțională și perspectivele constituționalismului în România

1.1. *Conferința-dezbatere: Constituția din 1923: Statul român ca stat național unitar,* Academia Română, București, 24 noiembrie 2022

În cadrul ciclului de conferințe *Tradiția constituțională și perspectivele constituționalismului în România,* organizat de Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române (ICJ) și consacrat aniversării Centenarului Constituției României din 29 martie 1923, joi 24 noiembrie 2022, în Amfiteatrul „Ion Heliade Rădulescu" al Bibliotecii Academiei Române a avut loc simpozionul cu tema *Constituția din 1923: Statul român ca stat național unitar*. Au participat cadre didactice, cercetători științifici, studenți de la universități din București și din țară, alte persoane interesate de tematica abordată; printre invitați au fost prezenți: prof. univ. dr. Valer Dorneanu, fost judecător și președinte al Curții Constituționale a României, prof. dr. Nicolae Noica, membru de onoare al Academiei Române, directorul general al Bibliotecii supremului for academic, dr. Ernest Oberländer-Târnoveanu, directorul Muzeului Național de Istorie a României, dr. Irina Moroianu Zlătescu, director fondator al Institutului Român pentru Drepturile Omului (IRDO).

În istoria dezvoltării constituționale a românilor, legea fundamentală de acum un secol reprezintă un vârf al evoluției sale, marcată inițial de „importul belgian" fondator (1866)și apoi de efortul constant de adaptare și particularizare a principiilor și mecanismelor sale la realitățile și aspirațiile societății. Revizuirile care au urmat – în 1879, în 1884 și în 1917 – au exprimat preocuparea susținută de a răspunde cerințelor de modernizare social-politică și consolidare statală, în sensul realizării unui singur stat, unitar și independent, al națiunii române, desăvârșit ca stat naţional după Reîntregirea din anul 1918. Într-o „Europă a națiunilor" România se împlinea astfel constituțional într-o formulă a organizării statale menită să-i consacre deplinătatea teritorială și să-i favorizeze dezvoltarea proprie, într-o consonanță perfectă cu ritmul constituționalismului european și progresului civilizațional.

Esențială pentru reușita acestei consolidări a fost la vremea respectivă conlucrarea dintre adversari politici și personalități covârșitoare, la prima vedere aflate pe poziții reconciliabile, precum Nicolae Iorga, gânditorul căruia i se datorează definiția constituțională a României ca stat național unitar, și Ion I. C. Brătianu, omul de stat a cărui viziune a inclus nu numai reforma constituțională încheiată în 1923, ci și politica de dezvoltare „prin noi înșine" realizată pe bazele acesteia. Dincolo de

DOI: 10.59277/SCJ.2023.1.09

percepțiile încă răspândite ale celor două mari personalități ca reprezentanți tipici ai unui paseism doctrinar incompatibil cu modernitatea constituționalismului european, respectiv ai unei politici autoritariste ireconciliabilă cu practicile democratice, o privire mai atentă va putea identifica în ideile și acțiunile lor o veritabilă teorie a constituției românești și o linie politică autentică de dezvoltare și afirmare a României susceptibile de a fi continuate și în zilele noastre.

În cuvântul de deschidere prof. univ. dr. Mircea Duțu, directorul ICJ, a arătat că: „În istoria constituționalismului românesc elaborarea și adoptarea constituției din 29 martie 1923 reprezintă, deopotrivă, un punct culminant și unul deschizător de noi perspective de continuare și dezvoltare constituțională. Într-adevăr, se atingea astfel un vârf al unor evoluții deja centenare, începute la 1822 cu așa-numita „constituție a cărvunarilor" din Moldova, urmată de proiectele revoluționare de la 1848 și încununată prin lucrarea deceniului fondator 1856–1866 prin prima noastră lege fundamentală în sens modern, revizuită la 1879, 1884 și 1917 și care aștepta, în urma Primului Război Mondial și sub impactul consecințelor sale revoluționare, o nouă expresie politico-instituțională și juridică. Una de sedimentare a unei tradiții și refondare a unui edificiu statal, devenit prin expansiune teritorială național, care generau, la rându-le, liniile de forță ale unei deveniri ce atinge acum centenarul. O atare situație impune atât o evaluare de etapă (centenară), cât și un bilanț integral (bicentenar) al fenomenului politico-juridic ca atare, în ipostaza sa reușită, cu concluzii pertinente pe măsură și de natura cuvenită. Din această perspectivă aniversăm, în realitate, centenarul unui complex *moment constituțional,* care a început cu declarațiile de unire cu Patria Mamă din 1918 – a Basarabiei, din 27 martie, a Bucovinei din 28 noiembrie și 1 decembrie a Transilvaniei, Crișanei, Banatului și Maramureșului –, a continuat cu legile de acceptare și definitivare a acestora din 1919, acte de autodeterminare recunoscute internațional prin tratatele de pace de la Paris și împrejurimi din 1919–1920, care aveau să-și găsească necesara reflectare constituțională în 1923, cunoscând astfel deplina împlinire juridică. Într-o atare indiscutabilă percepție, demersul academic de față, inițiat de ICJ, și la care luăm parte și prin aceste prelegeri-dezbateri, își afirmă continuitatea prin discontinuitate tematică cu modelul inspirator din 1921–1922 al Institutului Social Român (ISR) diriguit de profesorul Dimitrie Gusti. Într-adevăr, spre deosebire de atunci, astăzi noi nu discutăm statalitatea românească atât sub unghiul perspectivei unei revizuiri ori adoptării unei legi fundamentale, ci în privința semnificațiilor și implicațiilor unui fenomen ideatico-practic definitoriu de sorginte occidentală, în ipostaza „transplantului" său care a permis afirmarea cu succes, cu precădere în dimensiunile sale națională, liberală și democratică a statalității românești. Un atare efort presupune, așadar, un accent evident asupra abstractizării și aprofundării teoretice, dar, în orice caz, fără a neglija și consecințele în privința posibilelor demersuri în planul acțiunii concrete. Acestea sunt, de altfel, și previziunile de proiect științific ajuns la această fază".

În alocțiunea introductivă *Statalitatea românească: latinitate și continuitate* acad. Răzvan Theodorescu, vicepreședinte al Academiei Române, a subliniat, printre

altele: „Mulțumesc domnului prof. Duțu și Institutului, de data asta o fac ca vicepreședinte al Academiei, pentru această inițiativă și pentru ciclul care începe. În ceea ce mă privește, pentru că dl. Duțu știa probabil că în ultima vreme m-am ocupat de acest lucru, mi-a făcut onoarea de a mă înscrie între vorbitorii de astăzi. E vorba de problema statalității. Am spus și într-un discurs la Academia Română, și reiau acest lucru, că cele două elemente fundamentale ale istoriei românești sunt, pe de o parte, latinitatea, care este latinitatea limbii, care este latinitatea credinței, formula creștinismului latin pe care românii au adoptat-o de la începutul istoriei, și statalitatea. Insist foarte mult asupra acestui lucru care nu este încă suficient dezvoltat în școli, în facultăți, în facultățile umaniste. Românii au această mare zestre care este cea a statalității. În momentul în care turcocrația vine și se stabilește oarecum în sud-estul Europei ca o pâclă spun unii, ca un element pozitiv spun alții, dar asta e altceva, românii au știut să-și negocieze statalitatea. Într-o vreme în care Grecia devenea pașalâc, Bulgaria devenea pașalâc, Serbia devenea pașalâc, Albania devenea pașalâc, Ungaria devenea pașalâc, există această insulă românească care cuprinde, evident, și Transilvania, care este într-o situație juridică specială, cea a suzeranității otomane. Puțină lume știe cum s-a ajuns. S-a spus că aici a fost întâmplarea, turcii i-au lăsat pe români, nu i-au ocupat pentru că aveau nevoie de grânele lor și produsele lor… Nu. Aici este o poveste mult mai profundă care ține, întâmplător, de istoria dreptului. Conform dreptului islamic hanifist lumea întreagă, cunoscută la acea vreme, era împărțită – și aici era o mare metaforă politică, ținea de teologia politică, dacă vreți, a lumii otomane – în trei spații: așa-numita Casă a islamului, care era imperiul propriu-zis și pașalâcurile sale, Casa războiului, care era o putere creștină, cu excepția Franței care intrase în niște relații speciale cu Soliman Magnificul, și Casa pactului care cuprinde Muntenia, Moldova și Transilvania, iar la sud de Dunăre republica sfântului Blazius Dubrovnicul. Această Casă a pactului era într-o relație juridică specială cu turcii. I se recunoștea o autonomie care a operat la toate nivelurile. Românii, păstrându-și statalitatea și-au păstrat biserica, dinastiile. Am scris de curând, tot cu prilejul centenarului încoronării, ceva despre, cum am numit eu, monarhia dinaintea monarhiei, lungul șir monarhic de dinastii românești sau de dinastii maghiare în Transilvania – ele erau în aceeași situație juridică față de Stambul. Că lucrurile au stat așa o arată așa numitele capitulații, care sunt niște acte juridice ce au existat în Europa odată cu secolul XVI, capitulații care încep cu așa numita pace a crinului cu semiluna, pacea franco-otomană care a schimbat complet structura politicii europene – o mare putere creștină aliată cu puterea păgână islamică –, și acolo erau niște așa numite capitulații care dădeau niște drepturi unora și altora. Despre capitulațiile românilor este o întreagă literatură și o întreagă polemică. Cea mai mare parte a istoricilor cred că aceste capitulații au existat pentru că, pe de o parte, în 1772 cu prilejul unor tratative la Focșani între Înalta Poartă și Rusia, boierii munteni au venit cu texte de capitulații făcute din vremea lui Bogdan al III-lea, a lui Laiotă Basarab, ș.a.m.d., care sigur erau texte apocrife, dar pe care Înalta Poartă nu le-a contestat, le-a acceptat ca atare. Nu de mult, regretatul nostru coleg academicianul Șerban Papacostea a publicat documentul

unui umanist italian, Filippo Buonaccorsi, care se adresează Papei la sfârșitul secolului al XV-lea și spune, *expressis verbis,* valahii au încheiat o pace cu turcii. În sfârșit, dacă mai era nevoie, mai este și fraza aceea, care nu face multora plăcere, a lui Neculce, care povestește că Ștefan cel Mare înainte să moară i-a dat un sfat urmașului său: fă pace cu turcii că sunt mai cinstiți decât creștinii. Asta este altceva.

Statalitatea aceasta este bunul nostru, zic eu, alături de latinitatea care ne deosebește în acest spațiu, cel mai de preț, cel care arată ce a însemnat un stat care a devenit apoi statul unitar și pe care Constituția din 1923 l-a consacrat ca atare. Țin foarte mult la ideea aceasta a statalității, și dacă cei tineri duc mai departe aceste idei, ca bătrân profesor îmi face plăcere să le urez succes."

Prelegerea aferentă temei *Constituția din 1923: România ca stat național unitar* a fost susţinută de prof. univ. dr. Mircea Duțu, directorul ICJ și dr. CP II Tudor Avrigeanu, coordonatorul Departamentului de drept public al Institutului. În intervenția sa, prof. Duțu a analizat și prezentat locul legii fundamentale de acum un secol în evoluția constituționalismului românesc și rolul său în dezvoltarea lui în ultimul secol. Înscriindu-se pe orbita constantelor istoriei naționale reprezentată de statalitate ca mod de existență politico-instituțională a românilor și romanitatea dreptului său, tradiția noastră constituțională modernă a cunoscut la 1923 momentul său de creștere absolută și deplină afirmare creatoare. Dr. Tudor Avrigeanu a acordat o atenție deosebită în comunicarea sa reflectării concepției solidariste în constituționalismul românesc cu privire specială la momentul constituțional centenar.

Abordarea juridică s-a împlinit cu interesantele considerații de sociologie (juridică) cuprinse în intervenția cu tema *Institutul Social Român, Constituția din 1923 și „unitatea morală a națiunii",* prezentată de prof. univ. dr. Ilie Bădescu, membru corespondent al Academiei Române, directorul Institutului de Sociologie (IS) și dr. C. Pantelimon, secretar științific al IS.

Textele comunicărilor sunt publicate în numărul de față din *Studii și Cercetări Juridice.*

1.2. *Conferința-dezbatere: 1938–1965: Între autoritarism și totalitarism. Simularea constituționalismului,* ICJ, București, 8 decembrie 2022

Prelegerea-dezbatere aferentă lunii decembrie (2022) din cadrul ciclului de conferințe *Tradiția constituțională și perspectivele constituționalismului în România,* inițiat de ICJ pentru marcarea Centenarului constituțional, a avut loc joi 8 decembrie 2022 și a privit subiectul *1938–1965: Între autoritarism și totalitarism. Simularea constituționalismului.*

Expresii ale unui regim politic autoritar (Constituția din 27 februarie 1938), respectiv totalitar (Constituțiile din 13 aprilie 1948, 24 septembrie 1952 și 21 august 1965), constituțiile adoptate în perioada 1938–1965 marchează sfârșitul pluralismului politic consacrat prin constituțiile din 1866 și 1923 și transformarea statului român în instrumentul unei dictaturi exercitate de o „camarilă" prin intermediul partidului unic, proclamat singurul în măsură să cristalizeze și să

exprime voința politică a poporului, fie prin controlul *autoritar* al societății, fie prin transformarea *totalitară* a acesteia potrivit preceptelor ideologiei marxist-leniniste. În ambele cazuri, rațiunea *substanțială* a constituționalismului – împiedicarea unei guvernări realizate prin exercițiul *arbitrar* al puterii de stat – este negată, iar proclamarea *formală* a unor drepturi și libertăți individuale fundamentale nu mai este însoțită de *garanții instituționale* menite să asigure exercițiul lor *real*. Menținerea Constituției ca document prin care se consacră forma unei unități politice de fiecare dată „noi" – a „națiunii" române ori a „poporului" român –, în condițiile realizării unei pretins veritabile identități între guvernanți și guvernați tocmai prin renunțarea la democrația constituțională „burgheză", poate fi astfel considerată o veritabilă *simulație constituțională*.

Prelegerea a fost susținută de prof. univ. dr. Cristian Ionescu, redactor-șef al revistei „Dreptul". În demersul său, autorul a pornit de la relevarea contextului epocii și aprecierea rostului unei constituții de a răspunde nevoilor de la un moment dat ale societății, desprinzând particularitățile regimului de autoritate monarhică, de dictatură militară și de totalitarism comunist. Din această perspectivă analiza a vizat raportarea textelor și practicilor constituționale în cauză la principiile constituționalismului cu concluziile corespunzătoare în privința simulării sale.

1.3. *Conferința-dezbatere: Constituția din 1991 – Reluarea sau reinventarea tradiției constituționalismului românesc?, 26 ianuarie 2023*

În cadrul ciclului de conferințe cu tema *Tradiția constituțională și perspectivele constituționalismului în România*, consacrat aniversării centenarului Constituției României din 29 martie 1923, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române (I.C.J.) a organizat, joi 26 ianuarie 2023, on-line, cu transmisie în direct pe site-ul juridice.ro, prelegerea-dezbatere *Constituția din 1991: Reluarea sau reinventarea tradiției constituționalismului românesc?*

În cuvântul de deschidere al manifestării, după ce a subliniat cadrul general de desfășurare a acesteia, prof. univ. dr. Mircea Duțu, Directorul ICJ, a făcut scurte considerații asupra temei abordate cu acest prilej. Astfel, s-a arătat că demontarea sistemului comunist din țările central și est europene în 1989 a însemnat și un episod major în istoria constituționalismului european în sensul (re)extinderii sale la scara întregului continent și dobândirea unor experiențe noi, legate de tranziția și reconstrucția constituțională în statele respective. Revenirea la democrația reprezentativă și economia de piață a implicat evocarea și valorificarea tradițiilor juridico-instituționale întrerupte brutal după cea de-a doua conflagrație mondială, iar aspirațiile și opțiunea integrării euroatlantice au presupus racordarea la datele și spiritul constituționalismului contemporan. În plan concret, mișcarea inițială a tranziției constituționale a necesitat, mai întâi, elaborarea și adoptarea de noi legi fundamentale (cu excepția Ungariei, care a procedat la modificarea și adaptarea celei în vigoare), care au consacrat ca valoare esențială statul de drept, au asigurat separația puterilor și organizarea și funcționarea lor democratică și garantat drepturile și libertățile fundamentale individuale. La nivelul regimului politic era

vorba de abandonarea sistemului totalitar al partidului unic și trecerea la multipartidism; încetarea simulării și practicarea veritabilului constituționalism însemna transformarea constituției într-un instrument principal de limitare și echilibru al puterilor în stat și de protecție a drepturilor fundamentale, consacrarea supremației sale și, în consecință, instituirea controlului de constituționalitate a legii și instaurarea unui regim deplin de democrație constituțională. Opțiunea occidental-europeană declarată, care avea să se materializeze treptat și rapid prin aderarea la Consiliul Europei, NATO și Uniunea Europeană, a impus modelul constituțional european; noile legi fundamentale s-au inspirat astfel din „tiparul" parlamentar vest-european (mono sau bicameral și conform propriilor tradiții), cu un guvern responsabil, un președinte de republică ales de parlament ori prin vot universal, direct, s-au creat curți constituționale și a fost consacrată autonomia locală. Tranziția constituțională central-est europeană s-a caracterizat astfel prin evoluții rapide, radicale de revenire la tradițiile juridico-instituționale proprii și racordare, într-o ecuație dinamică, la datele constituționalismului contemporan, fără ignorarea particularităților propriului context național. Etapa tranzitorie s-a încheiat prin (eventualele) revizuiri constituționale menite să definitiveze construcția statală democratică și să permită integrarea în structurile și ordinea juridică ale UE.

Reașezarea constituțională post-1989 în România s-a manifestat într-un atare context european și cu particularitățile cuvenite.

Susținută la vremea respectivă deopotrivă prin argumente politice și formal juridice demne de luat în seamă, revigorarea nemijlocită a tradiției constituționalismului românesc prin repunerea în vigoare a Constituției din 1923 nu a reprezentat o opțiune reală nici pentru regimul politic instaurat în România după Revoluția din decembrie 1989, nici pentru majoritatea constituționaliștilor români. Dincolo de problema formei de guvernământ monarhice sau republicane, transformările social-politice, economice și culturale survenite între timp reclamau un nou așezământ constituțional configurat în acord cu paradigma democratic-liberală dominantă în spațiul Europei occidentale, ale cărei tradiții inspiraseră însă și constituțiile române din 1866 și 1923. Întreruptă pentru o jumătate de secol, tradiția constituționalismului românesc avea să fie astfel reinventată pornind de la stadiul contemporan al constituționalismului european reflectat subsecvent în afirmarea unei continuități deopotrivă instituționale (precum în cazul parlamentului bicameral) și ideatice (precum statalitatea națională unitară și indivizibilă a României) între aceste constituții și Constituția din 1991.

S-a dat apoi cuvântul domnului dr. Marian Enache, Președintele Curții Constituționale a României (CCR), care a susținut prelegerea *Constituția din 8 decembrie 1991: Reluarea sau reinventarea tradiției constituționalismului românesc?*

În cadrul expunerii sale, președintele CCR a arătat că „acest demers inspirat al întâmpinării evenimentului marcării unei sute de ani de la apariția Constituției din 1923 constituie atât o reluare a unei practici de informare și difuzare a cunoștințelor și progreselor din diferite ramuri juridice, din perioada ante- și interbelică, dar

constituie, în același timp, în „cazul nostru” și o intenție de revelare și valorizare a trecutului și tradițiilor constituționalismului românesc”.

În continuare, a fost prezentată evoluția constituționalismului românesc, începând cu izvoarele acestuia, Convenția de la Paris din 1858, Statutul dezvoltător al domnitorului Alexandru Ioan Cuza, Constituția din 1866, Constituția din 1923, definindu-se astfel o amprentă și o identitate distincte ale sistemului nostru istoric de drept, determinate de realitățile și necesitățile dezvoltării statului și societății românești, care au contribuit la cristalizarea unei tradiții juridice românești transmise și validate prin viabilitatea și continuitatea ei în viața noastră juridică de la începuturi și până în contemporaneitate.

Prin introducerea unei legislații și instituții noi, după 1864, în privința întregului nostru drept și a începuturilor cercetării și gândirii juridice, a existat un reviriment, în care s-a făcut opțiunea clară între dreptul vechi de tip bizantin și cel de sorginte occidentală. De fapt, procesul început după 1864 reprezenta o concretizare accelerată a aspirațiilor românești afirmate, începând cu anii 1830, 1831, 1832 și anume, însușirea (asimilarea) formelor occidentale în organizarea statului și modernizarea societății românești.

„Niciun popor nu are tradiții pure, fiecare comunitate umană și-a conturat propria organizare și instituțiile prin influențele celorlalte comunități politico-juridice, culturale din arealuri mai extinse, precum și prin împrejurările istorice concrete care le-au modelat destinul. Ceea ce le diferențiază, însă, pe fiecare în parte este voința de a-și constitui o tradiție/un ansamblu de tradiții, gradul de integrare al acestora, forța și respectul pe care îl impun acestora, raportarea la ele ca la un sistem axiologic permanent, armonizarea lor cu noile straturi de inovații și preluarea lor într-un spirit analitic. În realitate, nicio generație nu ia totul de la început, nu inventează totul, ci fiecare dintre ele, pentru a putea merge înainte privesc în urma lor pentru a vedea ce a fost bun, valoros și util, cum poate fi continuată „ștafeta” existențială și culturală a unui popor care-și caută mereu vitalitatea și forța din propriile rădăcini”, a punctat președintele instanței de control constituțional.

Domnul Marian Enache a subliniat că Legea fundamentală adoptată în 1991 este o Constituție a Libertății, care, atât prin conținutul său, cât și, mai ales, prin spiritul său a fost menită să exprime în același timp, organizarea puterii statale dar să asigure și garantarea Libertății, ca o valoare cheie din care a decurs întreaga construcție a edificiului constituțional. Președintele Curții a arătat că discuțiile privind măsura în care aceste țeluri au fost atinse fac obiectul unor evaluări permanente din partea doctrinei.

„După schimbarea revoluționară a regimului comunist și adoptarea Constituției din 1991, statul și dreptul României au redevenit pe coordonatele noii matrice a dreptului european, reușind, în cei peste 30 de ani de democrație să-și edifice un stat de drept care să corespundă exigențelor modelului de civilizație al democrației de tip european. (…) Sigur că în elaborarea unei noi Constituții, după schimbarea unui regim totalitar, în România noile forțe politice rezultate din procesul

revoluționar, au optat pentru un regim democratic, bazat pe principiile separației puterilor în stat, a pluralismului politic și social a alegerilor libere efectuate la diferite intervale de timp în condițiile și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a exigențelor statului de drept", a mai subliniat președintele Curții.

În final, au fost evocate elemente privind introducerea controlului de constituționalitate realizat de Curtea Constituțională, a cărui reglementare prin Constituția din 1991 exprimă atașamentul la tradițiile constituționale ale poporului român, iar revizuirea Constituției din 2003 a reconfigurat și a extins atribuțiile Curții. Totodată, a fost accentuat rolul jurisprudenței constituționale în dezvoltarea constituționalismului contemporan prin interpretările evolutive ale textelor Legii fundamentale adaptate realităților sociale.

Rolul jurisprudenței constituționale în consolidarea și dezvoltarea constituțională se realizează prin interpretarea și aplicarea prevederilor constituționale în corelație cu tratatele și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a Curții de Justiție a Uniunii Europene, pe calea celor două metode interpretative, originalistă și evolutivă. Această interacțiune îi conferă un caracter creativ, care se manifestă ca un sistem deschis și receptiv în raport cu constituționalismul european. Jurisprudența constituțională percepe și dezvoltă perspective noi de înțelegere în raport cu dinamica realităților sociale, prin procesul de constituționalizare concretizat în jurisprudențele autorităților de jurisdicție constituționale din fiecare stat european, ceea ce conduce astfel, la o interactivitate și unitate în sistemul constituțional din spațiul european, contemporan.

1.4. Conferința-dezbatere: *1991–2023: Revizuirea Constituției – între exigențele dreptului și dezideratele politicului, on-line,* 23 februarie 2023

Prelegerea-dezbatere din luna februarie 2023 aferentă ciclului de conferințe cu tema *Tradiția constituțională și perspectivele constituționalismului în România* organizat de Institutul de Cercetări Juridice (ICJ), pentru a marca centenarul Constituției României din 29 martie 1923, s-a referit la *1991–2023: Revizuirea Constituției – între exigențele dreptului și dezideratele politicului*.

În deschiderea manifestării, prof. univ. dr. Mircea Duțu, directorul ICJ, a arătat că „În lumina celor mai bine de trei decenii scurse de la intrarea lor în vigoare, dispozițiile constituționale referitoare la inițiativa (art. 146), procedura (art. 147) şi limitele (art. 148) revizuirii Constituției apar ca deosebit de restrictive, consacrând prin excelență o constituție de tip rigid. Deşi revizuirea s-a aflat aproape în permanență pe agenda unor partide politice, grupuri sociale ori platforme ideologice, singurul demers finalizat prin referendum şi intrarea în vigoare a unei legi de revizuire a fost cel justificat în anul 2003 în principal prin necesitatea punerii de acord a textului constituțional cu exigențele „Integrării euroatlantice" (art. 145^1 şi 145^2). În vreme ce dispozițiile referitoare la *inițiativa şi procedura revizuirii* au drept scop garantarea stabilității Constituției, a cărei revizuire este astfel condiționată de existența consensului *politic* şi *social*, cele care privesc *limitele revizuirii* statuează imposibilitatea *juridică* a schimbării unor repere fundamentale ale ordinii

constituționale înseşi. Dacă experiența din 1923 a arătat cum revizuirea Constituției în vigoare realizată cu încălcarea dispozițiilor privind procedura de revizuire se poate realiza juridic în forma unei Constituții noi, iar astăzi s-ar putea discuta în continuare în ce măsură ar fi posibilă o revizuire *explicită* a dispozițiilor privind limitele revizuirii, credem că dezbaterile din ultima perioadă au adus în prim-plan ceea ce am putea numi problema limitelor *implicite* ale revizuirii – nu numai *supremația Constituției* şi garantarea ei de către CCR inclusiv la nivelul reglementărilor comunitare cu caracter obligatoriu [art. 145[1] alin. (2)], ci şi exercitarea în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în tratatele constitutive ale UE exclusiv în condiții de *egalitate juridică între toate statele membre* ale UE – în raport cu care o revizuire implicită a Constituției trebuie considerată neconstituțională. Și în această privință reflecția doctrinară este chemată să analizeze și concluzioneze deopotrivă asupra situației mecanismelor și mizelor revizuirii, cât și a provocărilor modernizării așezământului statal pe această cale pentru a-i garanta funcționalitatea și perenitatea sa."

În cadrul manifestării doamna prof. univ. dr. Simina Tănăsescu, judecător la Curtea Constituțională a României (CCR), a susținut comunicarea: *1991–2023: Revizuirea Constituției – între exigențele dreptului și dezideratele politicului.* Au fost abordate aspecte legate de conceptul de revizuire constituțională și semnificațiile sale, particularitățile reglementării românești în materie, desfășurarea și rezultatele primei revizuiri, din 2003, a Constituției din 1991 și diversele inițiative de agest gen eșuate.

2. *Conferința doctoranzilor 2022,* ICJ, București, *on-line,* 12 decembrie 2022

Conferința anuală (2022) a doctoranzilor în drept, organizată de Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române (ICJ), a avut loc *on-line,* luni 12 decembrie 2022, și a dezbătut tema *Probleme noi ale raportului dintre dreptul UE și dreptul român.*

Reapariția războiului în Europa, implicațiile economico-strategice ale crizei energetice și ineditele provocări ale solidarității europene aferente generează noi impulsuri și conferă inedite dimensiuni politicilor UE în frunte cu cele externă și de apărare. Inadvertențele și diferențele de puncte de vedere intervenite în ultima perioadă între unele jurisdicții supreme și constituționale și, respectiv, CJUE în privința raportului dintre dreptul UE și drepturile interne ale statelor membre au ridicat noi probleme juridice și reacții politice. În același timp, strategia de dezvoltare durabilă a Uniunii, asumată prin *Green Deal* (2019), și revoluția digitală în curs impun un caracter prioritar reglementărilor vizând tranziția ecologică (programul legislativ „Fit for 55%") și impactul digitalizării asupra societății.

În acest context general, conexiunile și interacțiunile dintre ordinea juridică unional-europeană și sistemele de drept ale celor 27 de state membre prezintă o problematică majoră complexă, aflată în permanentă evoluție, cu o dinamică proprie și mize deosebite. Toate acestea au implicații importante asupra dreptului intern al țărilor membre, inclusiv a dreptului român. Dintr-o atare perspectivă conferința își

propune analiza, dezbaterea și surprinderea unor aspecte juridice ale actualității, precum cele evocate mai sus, și ale mecanismului unional-european de integrare multidimensională în relație, deopotrivă cu normativitățile interne și globală, cu privire specială asupra impactului lor în ordinea juridică românească.

Dincolo de problematica propriu-zisă, manifestarea oferă tinerilor cercetători, atât din institutele Academiei Române cât și din alte centre universitare din țară și străinătate, un cadru instituțional organizat, adecvat pentru a încuraja activitatea de cercetare științifică, stimulativ pentru dezbateri și de dezvoltarea cercetării interdisciplinare, schimbul de idei din aria temelor de interes. Scopul conferinței este acela de a le permite să prezinte rezultatele cercetării efectuate în elaborarea tezelor de doctorat și să le valorifice prin dezbatere și publicarea materialelor într-un volum al conferinței.

Deschiderea manifestării a cuprins un cuvânt introductiv din partea prof. univ. dr. Mircea Duțu, directorul ICJ și o prezentare generală a tematicii abordate a prof. univ. dr. Mihai Șandru, coordonatorul programului de pregătire doctorală al Institutului. A urmat apoi susținerea comunicărilor elaborate de doctoranzi, reprezentând SCOSAAR și școli doctorale ale universităților din București și din țară, pe trei arii tematice: dreptul UE, drept public român și drept privat român.

drd. Mircea M. Duțu-Buzura[*]

[*] Școala Doctorală a Facultății de Drept a Universității din Craiova; mirceadb@yahoo.com