

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 26

din 18 ianuarie 2012

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 alin. (2), art. 49 alin. (2), art. 54 și art. 56 din Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate

În temeiul prevederilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, la data de 23 decembrie 2011, un grup de 80 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Social Democrat și un grup de 55 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal au solicitat Curții Constituționale să se pronunțe asupra constituționalității dispozițiilor Legii privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate.

Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 7.290 din 23 decembrie 2011 și constituie obiectul Dosarului nr. 1.615A/2011.

Această sesizare a fost semnată de către următorii deputați: Cristian Mihai Adomniței, Marin Almăjanu, Sergiu Andon, Teodor Atanasiu, Vasile Berci, Dan Bordeianu, Octavian Bot, Viorel-Vasile Buda, Daniel-Stamate Budurescu, Cristian Buican, Mihăiță Calimente, Mircea Vasile Cazan, Mariana Câmpeanu, Daniel Chițoiu, Tudor-Alexandru Chiuariu, Horia Cristian, Ciprian Minodor Dobre, Victor Paul Dobre, Mihai-Aurel Donțu, Gheorghe Dragomir, George Ionuț Dumitrică, Relu Fenechiu, Gheorghe Gabor, Grațiana Leocadia Gavrilăscu, Alina-Stefania Gorghiu, Titi Holban, Pavel Horj, Mircea Irimescu, Nicolae Joja, Mihai Lupu, Dan-Ștefan Motreanu, Gheorghe-Eugen Nicolăescu, Ludovic Orban, Ionel Palăr, Viorel Palancă, Cornel Pieptea, Gabriel Plăiașu, Cristina-Ancuța Pocora, Virgil Pop, Călin Constantin Anton Popescu-Tăriceanu, Călin Potor, Ana Adriana Săftoiu, Nini Săpunaru, Adrian George Scutaru, Ionuț-Marian Stroe, Radu Stroe, Gigel-Sorinel Știrbu, Gheorghe-Mirel Talos, Radu Bogdan Țimpău, Ioan Țintean, Florin Țurcanu, Adriana Diana Tușa, Horea-Dorin Uioreanu, Lucia-Ana Varga, Mihai Alexandru Voicu, Gheorghe Ana, Gheorghe Antochi, Nicolae Bănicioiu, Eugen Bejinariu, Vasile Bleotu, Dumăru Boabeș, Matei-Radu Brătianu, Doina Burcău, Ion Burei, Ion Călin, Ioan Cindrea, Gheorghe Ciocan, Dumitru Chiriță, Radu Eugeniu Coclici, Dorel Covaci, Victor Cristea, Ioana Damian, Andrei Dolineaschi, Mircea Gheorghe Drăghici, Sorina Maria Drăghici, Cristian-Sorin Dumitrescu, Ion Dumitru, Mircea Dușa, Marian Ghiveciu, Vasile Gheorghe Gliga, Horia Grama, Viorel Hrebenciuc, Iulian Iancu, Florin Iordache, Corneliu, Ciprian Florin Luca, Mircea Silvestru Lup, Costică Macaleți, Iulian Claudiu Manda, Antonella Marinescu, Eduard-Stelian Martin, Manuela Mitrea, Vasile Mocanu, Adrian Mocanu, Ion Mocioalcă, Carmen Ileana Moldovan, Radu Emil Moldovan, Rodica Nassar, Adrian Năstase, Marian Neacșu, Cătălin Ioan Nechifor, Robert Sorin Negoiaș, Dan Nica, Nicolae-Ciprian Nica, Bogdan-Nicolae Niculescu-Duvăz, Laurențiu Nistor, Constantin Niță, Iuliu Nosa, Tudor Panțiru, Florin Costin Păslaru, Petre Petrescu, Victor Viorel Ponta, Georgian Pop, Florian Popa, Vasile Popeangă, Dan-Mircea Popescu, Neculai Rățoi, Cornel Cristian Resmeriță, Cristian Rizea, Ioan Sorin Roman, Lucreția Roșca, Victor Socaciu, Adrian Solomon, Ioan Stan, Anghel Stanciu, Sorin Constantin Stragea, Mugurel Surupăceanu, Viorel Ștefan, Horia Teodorescu, Angel Tîlvăr, Radu Costin Vasiliță, Petru Gabriel Vlase, Aurel Vlădoiu, Mădălin-Ștefan Voicu și Valeriu Ștefan Zgonea.

În motivarea sesizării de neconstituționalitate au fost aduse următoarele argumente:

În maniera în care sunt redactate, art. 54 și următoarele din Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate produc efecte în mod retroactiv, aplicându-se și actelor și faptelor juridice ce au fost încheiate sau ivite înainte de intrarea sa în vigoare, ceea ce contravine prevederilor constituționale ale art. 15 alin. (2). Principiul neretroactivității legii este un principiu fundamental pentru legiuitor, care nu poate legifera în mod contrar decât în cazurile expres prevăzute de Constituție. Se constată, astfel, că dispozițiile legii criticate ar trebui să se aplice inclusiv situațiilor juridice ivite înaintea intrării în vigoare a acesteia, aspect interzis de prevederile imperative ale Constituției.

De asemenea, potrivit art. 5 alin. (2) din Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate, reprezentanții autorităților locale au posibilitatea să pătrundă pe proprietatea privată a persoanelor fizice și juridice în scopul desfășurării mijloacelor de publicitate, încălcându-se astfel principiul inviolabilității domiciliului. O astfel de măsură constituie în sine o gravă încălcare a principiului inviolabilității domiciliului persoanelor, fiind astfel în contradicție flagrantă cu prevederile art. 27 din Legea fundamentală. Atât în vechiul Cod civil (art. 5), cât și în noul Cod civil (art. 1.169) a fost instituit, respectiv menținut principiul constituțional al libertății contractuale în conformitate cu care părțile sunt libere să încheie orice contracte și să determine conținutul acestora în limitele impuse de lege, ordinea publică și bunele moravuri. Or, dispozițiile art. 56 din legea supusă controlului are efecte retroactive, aplicându-se și contractelor care au fost legal încheiate înainte de intrarea sa în vigoare, încălcând totodată și principiul libertății contractuale prin modificarea contractelor existente, cu toate că între părți există deja un acord de voință cu privire la reglementarea unui raport juridic dintre ele.

În continuare, având în vedere dispozițiile art. 54 și coroborând prevederile art. 5 alin. (2) și (3) cu art. 56, se observă că mijloacele de publicitate, autorizate și legal amplasate înainte de intrarea în vigoare a acestei legi, urmează să fie afectate la expirarea termenului prevăzut în lege, deși acestea au necesitat investiții financiare importante. Este evidentă încălcarea dreptului de proprietate privată în condițiile în care statul nu protejează investițiile financiare realizate în mod legal de agenții economici, aceștia previzionându-și recuperarea investiției și obținerea unui profit numai după trecerea unei anumite perioade de timp, perioadă care este în mod nepermis scurtată de legiuitor.

În final, se observă că dispozițiile art. 49 alin. (2) din Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate prevăd cuantumul amenzilor aferente contravențiilor. Astfel, amenzile ating un maximum de 50.000 lei pentru fapte care, în sine, nu reprezintă un pericol social care să justifice un asemenea prag. În consecință, prevederile menționate sunt neconstituționale, încălcând art. 15 alin. (1) din Constituție.

În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor

două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

Președintele Senatului a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr. 1.9 din data de 6 ianuarie 2012, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

Se susține că Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate reglementează cadrul general privind regulile de amplasare și de autorizare a mijloacelor de publicitate și a fost adoptată cu scopul de a acoperi lipsa normelor unitare referitoare la mijloacele de publicitate. Intrarea în vigoare a acestui act normativ conduce la clarificarea prevederilor legale și a procedurilor de aprobare și amplasare a mijloacelor de publicitate, printr-un cadru normative clar, unitar și explicit, ce reglementează inclusiv ceea ce se întâmplă cu raporturile juridice tranzitorii, născute sub efectul vechii reglementări. Totodată, legea criticată nu are un caracter retroactiv, ea reglementând numai pentru viitor exercitarea dreptului născut în temeiul vechii legislații aplicabile în domeniu.

De asemenea, în ceea ce privește invocarea încălcării inviolabilității domiciliului, se susține că aceasta nu poate fi reținută. Dispozițiile art. 56 din legea dedusă controlului de neconstituționalitate se constituie într-o limitare a principiului inviolabilității domiciliului, justificată de necesitatea respectării unor reglementări legale ce au în vedere necesitatea apărării ordinii publice.

Cu privire la susținerea potrivit căreia amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate încalcă dreptul de proprietate privată, consacrat din punct de vedere constituțional de art. 44, se arată că nici aceste critici nu sunt întemeiate. Față de conținutul normativ al legii deduse controlului, nu poate fi reținută o încălcare a prevederilor constituționale ale art. 44, în condițiile în care dispozițiile criticate, și anume art. 56 din lege, au în vedere panouri publicitare care nu sunt autorizate potrivit legii. Or, potrivit art. 44 alin. (1) din Constituție, dreptul de proprietate nu este un drept absolut, în sensul că acesta se exercită în limitele și în condițiile prevăzute de lege. În acest context, este mai mult decât evident că, în condițiile nerespectării legii, statul nu poate garanta ori proteja un drept născut și exercitat cu încălcarea legii.

Președintele Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr. 51/29 din 5 ianuarie 2012, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

Se arată că prevederile art. 54 din Legea criticată reglementează o cu totul altă situație decât cea invocată de autorii sesizării, și anume asigurarea respectării prevederilor regulamentelor locale privind amplasarea mijloacelor de publicitate cu situația de fapt din teren. Astfel, dispoziția din legea criticată reglementează regimul legal al mijloacelor de publicitate care au fost amplasate în fapt pe teren cu nerespectarea regulamentelor locale emise în domeniu. Așa fiind, nu se poate pune problema retroactivității, atâta timp cât fapta ilegală este continuă și continuată de la data amplasării neregulate a mijloacelor de publicitate în cauză și până la adoptarea legii criticate.

În ceea ce privește pretinsa neconstituționalitate față de prevederile art. 27 din Constituție, se arată că aceasta nu poate fi primită. Potrivit prevederilor constituționale invocate, domiciliul și reședința unei persoane sunt inviolabile și nimeni nu poate pătrunde sau rămâne în domiciliul sau reședința unei persoane fără învoirea acesteia. Legea fundamentală reglementează în art. 27 alin. (2) excepțiile de la principiul inviolabilității domiciliului, astfel că măsurile prevăzute de art. 27 alin. (2) nu încalcă acest principiu. Prin amplasarea ilegală a unor mijloace de publicitate

se încalcă ordinea publică, iar măsura prevăzută de art. 5 alin. (2) din legea criticată nu poate fi decât constituțională.

În continuare, se arată că, potrivit prevederilor art. 56 alin. (1) și (2) din legea criticată, mijloacele de publicitate autorizate legal anterior intrării în vigoare a legii criticate pot fi menținute pe amplasamentele autorizate până la data expirării contractelor deja încheiate, dacă aceste contracte expiră anterior datei de 1 ianuarie 2012, iar, dacă ele trebuie să își producă efecte și după această dată, ele vor înceta pe această dată. Încetarea se va putea produce doar în situația în care ele nu vor fi modificate sau completate, conform procedurilor prevăzute de legea criticată. Așa fiind, se poate constata că dispozițiile de lege criticate nu au efecte retroactive, întrucât ele se aplică de la data intrării în vigoare a legii criticate și nicidecum anterior acestui moment.

În ceea ce privește invocarea prevederilor constituționale ale art. 44, se arată că nici această critică nu poate fi reținută. În plus, raporturile dintre părți în legătură cu amplasarea mijloacelor de publicitate vor fi guvernate tot de contractele care au fost sau vor fi încheiate.

Totodată, se arată că legea criticată restrânge exercitarea unor drepturi, fiind respectate cumulativ toate condițiile prevăzute de prevederile art. 53 din Constituție. Astfel, restrângerea se face prin lege; pentru apărarea ordinii publice; este necesară într-o societate democratică; este proporțională cu situația care a determinat-o; se aplică nediscriminatoriu și nu afectează drepturile sau libertățile cetățenilor, ele rămânând reglementate corespunzător.

Guvernul a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr. 57.586/E.B. din 9 ianuarie 2012, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

Se arată că mijloacele de publicitate vizate de legea criticată constituie construcții cu caracter provizoriu, cu durată de existență limitată. Astfel, ținând seama, pe de o parte, de caracterul provizoriu al construcțiilor în cauză, iar, pe de altă parte, de faptul că nu numai construcțiile provizorii viitoare, dar și cele existente la data intrării în vigoare a legii criticate, trebuie executate numai în baza și în conformitate cu autorizația de construire, se apreciază că dispozițiile art. 54 nu sunt de natură a contraveni art. 15 alin. (2) din Constituție, aflându-se în situația în care legea nouă se poate aplica efectelor viitoare ale situațiilor juridice în curs de formare, modificare sau stingere la momentul intrării noii legi în vigoare.

În continuare, se arată că nu este întemeiată nici critica potrivit căreia legea încalcă principiul inviolabilității domiciliului. În cauză de față, dispozițiile legii respectă exigențele impuse de prevederile art. 53 din Constituție privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Astfel, reglementarea este de nivelul legii, iar restrângerea dreptului la inviolabilitatea domiciliului se impune pentru apărarea ordinii publice, reprezentanții autorităților publice având posibilitatea de a pătrunde pe proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice tocmai în scopul apărării ordinii publice, ca stare de legalitate, de echilibru și pace socială prin care se asigură liniștea publică, siguranța persoanei, a colectivităților și a bunurilor, a cărei menținere, potrivit principiilor și normelor statornicite prin Constituție, se realizează prin măsuri de constrângere specifice poliției.

În ceea ce privește raportarea dispozițiilor art. 56 la prevederile art. 15 alin. (1) din Constituție în sensul că textul criticat încalcă exigențele impuse de prevederea constituțională, se arată că aceasta nu poate fi reținută. Prin specificul acestora, contractele vizate își produc efectele între părți, dar au ca destinatar publicul, astfel că limitarea libertății contractuale este

justificată de respectarea unui interes general. Or, scopul și motivele de ordine publică ce au determinat legiuitorul să adopte legea în cauză rezultă în mod expres din art. 1 al legii.

Referitor la invocarea prevederilor constituționale ale art. 44 se arată că acestea nu sunt încălcate de dispozițiile legii criticate. Apreciază că dispozițiile legii criticate sunt în concordanță cu prevederile art. 53 coroborat cu cele ale art. 44 din Constituție, restrângerea dreptului de proprietate fiind justificată de imperative de ordine publică. În continuare, face referire la Decizia nr. 656 din 5 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 15 noiembrie 2006, și Hotărârea pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Mellacher și alții împotriva Austriei*.

În ceea ce privește sancțiunile contravenționale prevăzute de art. 49 din legea criticată, precum și critica aferentă acestora, se arată că aceasta nu poate fi reținută. Dispozițiile art. 49 nu contravin prevederilor constituționale ale art. 15, stabilirea faptelor a căror încălcare constituie contravenții și a sancțiunilor aferente realizându-se în acord cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001.

În data de 13 ianuarie 2012, pe adresa Curții Constituționale a fost transmis un înscris nesemnat. Din cuprinsul său rezultă că acesta a fost înregistrat cu nr. 15/547 din data de 13 ianuarie 2012 la Grupul parlamentar al Partidului Național Liberal. Înscrisul a fost înregistrat la Curtea Constituțională sub nr. 290 din 13 ianuarie 2012.

Prin acest înscris se solicită constatarea neconstituționalității prevederilor Legii privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate.

CURTEA

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului, președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, înscrisurile depuse la dosar, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dovezile depuse, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

Obiectul controlului de constituționalitate, astfel cum rezultă din adresa de comunicare a sesizării de către secretarul general al Camerei Deputaților, îl constituie dispozițiile Legii privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate. În realitate, se constată că, potrivit sesizării de neconstituționalitate, constituie obiect al controlului de constituționalitate dispozițiile art. 5 alin. (2), art. 49 alin. (2), art. 54 și art. 50 din Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate.

Textele legale criticate în mod punctual au următorul cuprins:

— Art. 5 alin. (2): „În situația în care, în termen de 15 zile de la data expirării termenului de încetare a funcționării mijlocului de publicitate autorizat, prevăzut la art. 4 alin. (2), proprietarul construcției suport de publicitate nu a îndeplinit obligațiile prevăzute la alin. (1), primarul/primarul general al municipiului București dispune desființarea acestuia pe cale administrativă, indiferent de categoria de proprietate pe care acestea sunt amplasate, fără emiterea unei autorizații de desființare și fără sesizarea instanțelor judecătorești.”;

— Art. 49 alin. (2): „Contravențiile prevăzute la alin. (1), săvârșite de persoanele fizice sau juridice, se sancționează după cum urmează:

a) cu amendă de la 30.000 lei la 50.000 lei, cele prevăzute la lit. a), b) și e);

b) cu amendă de la 15.000 lei la 30.000 lei, cele prevăzute la lit. f), g) și i);

c) cu amendă de la 10.000 lei la 15.000 lei, cele prevăzute la lit. c), d), h), j) și m);

d) cu amendă de la 5.000 lei la 10.000 lei, cele prevăzute la lit. k), l) și n);

e) cu amendă de la 500 lei la 5.000 lei, cea prevăzută la lit. o).”;

— Art. 54: „În vederea asigurării respectării prevederilor regulamentului local privind amplasarea mijloacelor de publicitate cu situația de fapt din teren, autoritățile administrației publice locale în termen de 30 de zile de la adoptarea acestuia, vor identifica și notifica proprietarii de mijloace de publicitate a căror amplasare nu mai corespunde cu noile reglementări, astfel:

a) pentru panourile situate pe domeniul public și privat al statului și autorităților publice locale, care nu sunt autorizate în conformitate cu prevederile legale sau care au fost amplasate fără respectarea prevederilor legale ori care nu au inscripționate informațiile privind denumirea operatorului, Codul de Identificare Fiscală a acestuia și numărul autorizației de construire, se va dispune dezafectarea;

b) pentru panourile situate pe proprietatea persoanelor fizice sau juridice, care nu au fost autorizate sau care nu au contracte de închiriere valabile la data intrării în vigoare a prezentei legi ori care nu au inscripționate informațiile privind denumirea operatorului, Codul de Identificare Fiscală al acestuia și numărul autorizației de construire, se va dispune dezafectarea.”;

— Art. 56: „(1) Mijloacele de publicitate autorizate până la data intrării în vigoare a prezentei legi pot fi menținute pe amplasamentele autorizate până la data expirării contractelor de publicitate în curs, dar nu mai târziu de 1 ianuarie 2012.

(2) Contractele existente la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi completate și modificate conform procedurilor acesteia.

(3) Prin excepție de la dispozițiile alin. (2), contractele valabile pe o perioadă de maximum 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi rămân în vigoare până la expirarea perioadei de valabilitate.”

Dispozițiile constituționale pretins încălcate sunt cele ale art. 15 referitor la universalitate, art. 27 referitor la inviolabilitatea domiciliului și art. 44 referitor la dreptul de proprietate privată.

Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea reține următoarele:

I. Până în prezent regulile care guvernau amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate erau prevăzute de dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local; Hotărârea Guvernului nr. 955/2004 pentru aprobarea reglementărilor-cadru de aplicare a Ordonanței Guvernului nr. 71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local și Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

Totodată, Curtea constată că unele dintre unitățile administrativ-teritoriale au deja adoptate regulamente locale referitoare la amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate. Exemple în acest sens sunt localități precum Cluj-Napoca și Brașov.

Analizând conținutul acestor regulamente locale, se poate observa că există diferențe între cerințele impuse pentru amplasarea mijloacelor de publicitate, precum și între obligațiile operatorilor de publicitate referitoare la elementele ce trebuie inscripționate pe respectivele obiective. Din corelarea și analiza

conținutului actelor normative ce reglementează amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate și a regulamentelor locale în domeniu rezultă că regulile impuse de dispozițiile legale în vigoare sunt minimale, lăsându-se posibilitatea reglementării la nivel local a unor reguli în acest domeniu. Această situație a dus la posibilitatea adoptării la nivel local a unor reglementări diferite în domeniu.

Curtea reține, în continuare, că legea criticată prevede obligația autorităților administrativ-teritoriale locale de a adopta regulamente locale referitoare la amplasarea mijloacelor de publicitate sau de a pune de acord regulamentele deja existente cu dispozițiile legii. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 52 din legea criticată, autoritățile administrației publice locale vor asigura elaborarea ori, după caz, actualizarea regulamentelor locale și identificarea amplasamentelor aflate pe domeniul public și privat al statului și al autorității locale pe care se pot amplasa mijloace de publicitate, precum și aducerea acestora la cunoștința publicului.

Totodată, dispozițiile legii criticate prevăd în sarcina operatorilor de publicitate obligații noi în ceea ce privește identificarea panourilor publicitare prin inscripționarea acestora cu informații privind denumirea operatorului, Codul de Identificare Fiscală a acestuia și numărul autorizației de construire, precum și reguli tehnice de amplasare a mijloacelor publicitare.

II. Una dintre criticile aduse proiectului de lege privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate este aceea că dispozițiile criticate încalcă principiul neretroactivității legii.

În legătură cu această critică, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a arătat că principiul neretroactivității este valabil pentru orice lege, indiferent de domeniul de reglementare al acesteia. Singura excepție pe care o îngăduie norma constituțională privește legea penală sau contravențională mai favorabilă. (Decizia nr. 90 din 1 iunie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 11 octombrie 1999, Decizia nr. 228 din 13 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 283 din 27 aprilie 2007).

În continuare, Curtea constată că raporturile ce se nasc în domeniul reglementat de actul normativ criticat pot fi definite ca raporturi tripartite, participanți la aceste raporturi fiind: proprietarul amplasamentului (persoană de drept public sau de drept privat), operatorul de publicitate și beneficiarul mijlocului de publicitate. Aceste raporturi sunt dublate de existența unor contracte încheiate, pe de o parte, între proprietarul amplasamentului — persoană de drept public și operatorul de publicitate (contracte de închiriere/concesionare) sau între proprietarul amplasamentului — persoană de drept privat și operatorul de publicitate și, pe de altă parte, între operatorul de publicitate și beneficiarul mijlocului de publicitate. Totodată, în ceea ce privește contractele existente la data adoptării legii criticate, există prezumția că acestea au fost încheiate cu respectarea tuturor dispozițiilor legale în vigoare la data încheierii acestora.

Având în vedere cele expuse la pct. I, se constată că operatorilor de publicitate le sunt impuse obligații noi referitoare la amplasarea mijloacelor de publicitate. Totodată, se constată că actul normativ criticat nu reglementează dispoziții tranzitorii referitoare la termene adecvate pentru îndeplinirea noilor obligații impuse de legiuitor. Astfel, prin aplicarea imediată a noului act normativ operatorii de publicitate care, cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare, au obținut eliberarea unei

autorizații referitoare la amplasarea unui mijloc de publicitate și au încheiat contracte cu beneficiarii mijloacelor de publicitate sunt puși în fața unei situații legislative noi, fiindu-le impuse condiții și efecte pe care nu le-au avut și nici nu le-ar fi putut avea în vedere la momentul încheierii contractelor. Regulile prevăzute de dispozițiile legii noi nu erau reglementate în trecut, iar noile reguli, pentru a fi în acord cu Legea fundamentală, ar trebui aplicate numai pentru viitor, pentru a răspunde exigențelor constituționale referitoare la neretroactivitatea legii și inclusiv exigențelor statului de drept.

Impunerea de reguli și obligații noi în sarcina operatorilor de publicitate nu reprezintă în sine o încălcare a prevederilor constituționale. Cu toate acestea, impunerea de reguli și obligații noi fără reglementarea unui termen adecvat care să permită subiectului de drept să răspundă noilor cerințe legislative reprezintă o încălcare a exigențelor constituționale sub aspectul principiului securității juridice și a principiului încrederii legitime care impune limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice și stabilitatea regulilor instituite prin acestea.

Mai mult, prevederile art. 56 din legea criticată dispun că mijloacele de publicitate autorizate până la data intrării în vigoare a prezentei legi pot fi menținute pe amplasamentele autorizate până la data expirării contractelor de publicitate în curs, dar nu mai târziu de 1 ianuarie 2012. Astfel, Curtea constată că, indiferent de îndeplinirea obligațiilor impuse de noile dispoziții legale, atât operatorii de publicitate, cât și beneficiarii mijloacelor de publicitate vor fi afectați în sensul că acele contracte care se derulau la momentul adoptării legii noi nu le mai pot produce efectele, fiind desființate.

Desființarea unui contract valabil încheiat prin aplicarea imediată a legii noi nu corespunde exigențelor principiului constituțional al neretroactivității legii. În același sens, prin Decizia nr. 62 din 13 iunie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 19 iunie 1995, Curtea, a statuat că, potrivit principiului neretroactivității legii prevăzut de art. 15 alin. (2) din Constituție, contractele valabil încheiate sub imperiul unei legi nu pot fi desființate de legea nouă.

Aplicarea unui act normativ să aibă efecte retroactive ar duce la negarea însăși a principiului statului de drept. Din această perspectivă Curtea Constituțională a Republicii Cehe a statuat că principiul protejării încrederii cetățenilor în lege, precum și principiul conex care interzice efectele retroactive ale normelor juridice, se numără printre principiile de bază care definesc statul de drept. (2004/03/09 — PL. ÚS 2/02)

În continuare, Curtea observă că scopul legii, astfel cum acesta este prezentat la art. 1, este acela de a asigura condițiile pentru un cadru construit coerent, armonios, sigur și sănătos, pentru protecția valorilor mediului natural și antropic, pentru preservarea calității peisajului și a cerințelor privind asigurarea calității în construcții. Totodată, potrivit expunerii de motive, actele normative în vigoare ce se aplică acestui domeniu nu oferă un cadru coerent și corelat, determinând o ocupare excesivă și haotică a spațiului public, cu mijloace de publicitate care au efect negativ asupra calității mediului de viață al locuitorilor. Deși este evident că societatea românească se confruntă cu toate aceste probleme, reglementarea unui cadru coerent în orice domeniu trebuie să țină seama de exigențele Legii fundamentale, legiuitorul având obligația de a legifera doar în cadrul și limitele stabilite de aceasta.

Deci, chiar și în ipoteza în care legiuitorul ar dori, în mod justificat, să înlăture sau să atenueze unele situații, nu poate

realiza acest lucru prin intermediul unei legi care să aibă caracter retroactiv, ci trebuie să caute mijloacele adecvate care să nu vină în contradicție cu acest principiu constituțional. Consecințele înscrierii principiului neretroactivității în Constituție sunt foarte severe și, probabil, tocmai de aceea soluția aceasta nu se întâlnește în foarte multe țări, dar în același timp ridicarea la rangul de principiu constituțional se justifică prin faptul că asigură în condiții mai bune securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept, precum și datorită faptului că blochează nesocotirea separației dintre puterea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept. În acest sens, s-a pronunțat Curtea și prin Decizia nr. 9 din 7 martie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 326 din 25 noiembrie 1994. În aceeași gândire, Curtea Constituțională a Republicii Cehe a statuat că „principiile care caracterizează un stat de drept necesită, în fiecare caz posibil de retroactivitate, prevederea acestuia în mod expres în Constituție sau într-un statut, cu scopul de a elimina posibilitatea unei interpretări retroactive a unui statut, [...] astfel încât drepturile dobândite să fie protejate în mod corespunzător.” În continuare, Curtea Constituțională a Republicii Cehe a afirmat că „printre caracteristicile unui stat de drept se numără în mod obligatoriu principiul securității juridice și al protejării încrederii cetățenilor în lege, și că acest proces include interzicerea aplicării retroactive a normelor juridice sau a interpretării lor retroactive”. (2002/03/12 — PL US 33/01)

III. Analizând în continuare prevederile legii criticate, Curtea observă că, potrivit art. 52 din lege, în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a legii criticate, autoritățile administrației publice locale vor asigura elaborarea ori, după caz, actualizarea regulamentelor locale privind amplasarea mijloacelor de publicitate și identificarea amplasamentelor.

Totodată, potrivit art. 54 și 55 din legea criticată, în vederea asigurării respectării prevederilor regulamentului local privind amplasarea mijloacelor de publicitate cu situația de fapt din teren, autoritățile administrației publice locale, în termen de 30 de zile de la adoptarea acestuia, vor identifica și notifica proprietarii de mijloace de publicitate a căror amplasare nu mai corespunde cu noile reglementări în sensul dezafectării acestora.

Interpretarea coroborată a acestor dispoziții de lege induce ideea reglementării unui termen în care persoanele cărora legea se adresează și-ar putea corecta conduita prin aducerea la îndeplinire a tuturor obligațiilor impuse de noile dispoziții. Totuși, dispozițiile art. 56 din legea criticată prevăd că mijloacele de publicitate autorizate până la data intrării în vigoare a legii criticate pot fi menținute pe amplasamentele autorizate până la data expirării contractelor de publicitate în curs, dar nu mai târziu de 1 ianuarie 2012, ceea ce determină lipsa de eficiență a unui eventual termen acordat subiectului de drept pentru a răspunde noilor cerințe legislative.

Existența unor soluții legislative contradictorii și anularea unor dispoziții de lege prin intermediul altor prevederi cuprinse în același act normativ conduce la încălcarea principiului securității raporturilor juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei.

Referitor la principiul stabilității/securității raporturilor juridice, prin Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 6 mai 2008, Curtea a reținut că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția

României, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Referitor la același principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că „unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice”. (Hotărârea din 6 iunie 2005 pronunțată în Cauza *Androne împotriva României*; Hotărârea din 7 octombrie 2009 pronunțată în Cauza *Stanca Popescu împotriva României*).

Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, „odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții (...)”. (Hotărârea din 1 decembrie 2005 pronunțată în Cauza *Păduraru împotriva României*, Hotărârea din 6 decembrie 2007 pronunțată în Cauza *Beian împotriva României*).

În ceea ce privește aspectele referitoare la criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea constată că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. Referitor la aceste cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane — care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate — să își corecteze conduita (Hotărârea din 29 martie 2000 pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, Hotărârea din 23 septembrie 1998 pronunțată în Cauza *Petra împotriva României*), iar cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă. (Hotărârea din 26 aprilie 1979 pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*).

În continuare, Curtea constată că, potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și paucități de sens echivoce”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.

Deși noemele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea constată că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.

Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este

garantul supremației Constituției", și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „în România, respectarea [...] legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea constată că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

IV. În ceea ce privește invocarea art. 27 și 44 din Constituție, Curtea constată că dispozițiile legii criticate nu contravin acestor prevederi constituționale. Astfel, faptul că primarul/primarul general al municipiului București dispune desființarea mijlocului de publicitate pe cale administrativă, fără emiterea unei autorizații de desființare și fără sesizarea instanțelor judecătorești nu este de natură a încălca prevederile constituționale menționate. Desființarea mijloacelor de publicitate este posibilă numai cu privire la acele obiective care nu ar îndeplini condițiile prevăzute de lege sau pentru care termenul de funcționare a expirat. În jurisprudența sa constantă, Curtea a statuat că exercitarea drepturilor și libertăților consacrate de Constituție trebuie să se realizeze cu bună-credință, în limite rezonabile, cu respectarea drepturilor și intereselor în egală măsură ocrotite ale celorlalte subiecte de drept, precum și a interesului public. Totodată, Curtea constată că persoana care se consideră vătămată de actul administrativ al primarului prin care se dispune desființarea mijlocului de publicitate se poate adresa, potrivit dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. De asemenea, potrivit art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004, persoana interesată poate solicita suspendarea executării actului administrativ unilateral.

În continuare, în ceea ce privește desființarea unor construcții care nu îndeplinesc condițiile prevăzute de lege,

Curtea reține că desființarea construcției este o sancțiune pentru nerespectarea obligației obținerii autorizației de construire, al cărei scop este prevenirea consecințelor negative în cazul unor construcții necorespunzătoare. Sancțiunea vizează în egală măsură toate persoanele aflate în aceeași situație, acestea neputându-se apăra prin invocarea principiului constituțional al ocrotirii proprietății, de vreme ce exercitarea acestui drept se abate de la prevederile legale imperative, în cazul de față cele referitoare la autorizarea executării lucrărilor de construcții. (Decizia nr. 1.344 din 22 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 850 din 8 decembrie 2009).

V. În ceea ce privește critica potrivit căreia dispozițiile art. 49 din legea criticată sunt neconstituționale deoarece cuantumul amenzii prevăzute nu este corespunzător cu gradul de pericol social al faptei, Curtea constată că aceasta este neîntemeiată.

Astfel, măsura în care fapta contravențională aduce atingere uneia dintre valorile sociale ocrotite printr-un act normativ și implică stabilirea pericolului social al faptei săvârșite pentru care legea a prevăzut că este necesară aplicarea unei forme de constrângere, respectiv cea a sancțiunii contravenționale, intră în competența legiuitorului. Existența pericolului social impune măsuri adecvate de apărare a societății, a intereselor generale, a ordinii de drept, sens în care legiuitorul poate adopta dispoziții sancționatorii și implicit poate legifera cuantumul amenzii contravenționale aplicabile. Totodată, în ceea ce privește cuantumul amenzii prevăzut în textul criticat, Curtea constată că acesta se încadrează în limitele prevăzute de art. 8 alin. (2) lit. a) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, care dispune că limita minimă a amenzii contravenționale este de 250.000 lei, iar limita maximă nu poate depăși 1 miliard lei, în cazul contravențiilor stabilite prin lege și ordonanță.

Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că art. 49 din Legea nr. 554/2004 „privind regimul juridic al contravențiilor” cuprinsă în art. 56 alin. (1) din Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și primului-ministru și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Dezbaterile au avut loc la data de 18 ianuarie 2012 și la acestea au participat: Augustin Zegrean, președinte, Aspazia Cojocaru, Acsinte Gaspar, Petre Lăzăroiu, Mircea Ștefan Minea, Iulia Antoanella Motoc, Ion Predescu, Puskás Valentin Zoltán și Tudorel Toader, judecători.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE,
AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-asistent,
Daniela Ramona Marițu