

DECIZIA nr.565
din 8 iulie 2020

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.15 alin.(2) din
Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare
pentru plata creanțelor salariale, în interpretarea dată prin Decizia nr.16 din 5
martie 2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea
unor chestiuni de drept**

Publicată în Monitorul Oficial nr.1056 din 10.11.2020

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Claudia-Margareta Krupenschi	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicată în trei dosare ale Curții Constituționale, respectiv Dosarele nr.1125D/2018, nr.1943D/2019 și nr.2162D/2019. Dosarul nr conexate, astfel: în **Dosarul nr.1125D/2018** al Curții Constituționale, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.15 alin.(2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, excepție ridicată de societatea Iason S.A. prin lichidator judiciar Cabinet Individual de insolvență Țifrea Marius, în Dosarul nr.4443/62/2017 al Tribunalului Brașov - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal; în **Dosarul nr.1943D/2019** al Curții Constituționale, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, ridicată de S.M. Business Insolv SPRL, în calitate de lichidator judiciar al S.C. LB S.R.L. din Râmnicu-Vâlcea, în Dosarul nr.2943/114/2018 al Curții de Apel Ploiești - Secția de contencios administrativ și fiscal, și, respectiv, în **Dosarul nr.2162D/2019** al Curții Constituționale, excepția de neconstituționalitate a art.15 alin.(2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, în interpretarea dată prin Decizia nr.16 din 5 martie 2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, excepție ridicată de SIS Insolvency S.R.L., în calitate de lichidator judiciar al Giova Shoes Prod S.R.L. din Beiuș, în Dosarul nr.2040/111/CA/2018 al Curții de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 23 iunie 2020, în prezența reprezentantului Ministerului Public, doamna procuror Loredana Veisa Brezeanu, fiind consemnate în încheierea de la acea dată, când Curtea, având în vedere obiectul excepției de neconstituționalitate, a dispus conexarea celor trei cauze și amânarea pronunțării pentru data de 2 iulie 2020. La acest termen, având în vedere imposibilitatea constituirii legale a completului, Curtea a dispus, în temeiul art.57 și al art.58 alin.(1) din Legea nr.47/1992, amânarea pronunțării pentru datele de 7 și, respectiv 8 iulie 2020, dată când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

3. Prin **Încheierea din 21 iunie 2018, pronunțată în Dosarul nr.4443/62/2017, Tribunalul Brașov - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.15 alin.(2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale**, cauză ce constituie obiectul Dosarului nr.1125D/2018 al Curții Constituționale. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de societatea Iason S.A., prin lichidator judiciar Cabinet Individual de insolvență Țifrea Marius, într-o cauză aflată în recurs având ca obiect acțiune în anulare a unui act administrativ – „obligația de a face”, și și anume anularea unei decizii a Agenției Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă (AJOFM) și obligarea acesteia la a emite o nouă decizie prin care să admită

cererea reclamantei privind stabilirea cuantumului și plata creanțelor salariale ce se suportă din Fondul de garantare, formulată pentru foștii salariați ai S.C. Iason S.A..

4. **Prin Încheierea din 12 iunie 2019, pronunțată în Dosarul nr.2943/114/2018, Curtea de Apel Ploiești - Secția de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale**, cauză ce constituie obiectul Dosarului nr.1943D/2019 al Curții Constituționale. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de S.M. Business Insolv SPRL, în calitate de lichidator judiciar al SC LB SRL din Râmnicu-Vâlcea, într-o cauză aflată în recurs având ca obiect acțiune în anulare a unui act administrativ – „obligația de a face”, și anume anularea unei decizii a Agenției Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă Buzău (AJOFM) și obligarea acesteia la a emite o nouă decizie prin care să admită cererea reclamantei privind stabilirea cuantumului și plata creanțelor salariale ce se suportă din Fondul de garantare.

5. **Prin Decizia nr.513/CA/2019-R din 7 iunie 2019, pronunțată în Dosarul nr.2040/111/CA/2018, Curtea de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.15 alin.(2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, în interpretarea dată prin Decizia nr.16 din 5 martie 2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept**, cauză ce constituie obiectul Dosarului nr.2162D/2019 al Curții Constituționale. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de SIS Insolvency S.R.L., în calitate de lichidator judiciar al Giova Shoes Prod S.R.L. din Beiuș, într-o cauză aflată în recurs având ca obiect acțiune în anulare a unui act administrativ – „obligația de a face”, și anume anularea unei decizii a Agenției Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă Bihor (A.J.O.F.M.) și obligarea acesteia la a emite o nouă decizie prin care să admită cererea reclamantei privind stabilirea cuantumului și plata creanțelor salariale ce se suportă din Fondul de garantare.

6. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, având un conținut asemănător, autorii acesteia consideră că prin Decizia nr.16/2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor probleme de drept se restrânge semnificativ domeniul de aplicare al art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006, lege specială cu norme cu caracter de protecție socială, deoarece limitează perioada celor 3 luni calendaristice pentru care creanțele salariale pot fi plătite din Fondul de garantare instituit prin Legea nr.200/2006, în sensul că stabilește un interval strict de raportare, și anume între ultimele 3 luni înaintea datei deschiderii procedurii de insolvență și primele 3 luni ulterioare acestei date, fiind excluse perioadele ulterioare deschiderii procedurii insolvenței (perioada de observație, perioada de reorganizare judiciară și falimentul)

7. În cuprinsul art.15 alin.(1) și (2) din legea criticată, legiuitorul nu a operat nicio distincție referitoare la etapele insolvenței. Condițiile expres prevăzute se limitează doar la a stabili un plafon maxim de plată în cuantum de 3 salarii medii brute pe economie, precum și o perioadă de referință de 3 luni calendaristice care trebuie să fie anterioare formulării cererii de plată și care, de asemenea, trebuie să preceadă sau să succeadă datei deschiderii procedurii de insolvență. Aceste criterii sunt suficiente pentru a asigura un just echilibru între interesul salariaților de a-și recupera creanțele salariale și interesul public al neîmpovărării bugetului public.

8. Interpretarea instanței supreme este discriminatorie pentru că îi înlătură de la beneficiul acestor prevederi pe acei salariați ai căror angajatori și-au continuat activitatea după deschiderea procedurii insolvenței și fără ridicarea dreptului de administrare, adică au parcurs perioada de observație și apoi au intrat în procedura reorganizării (pe baza unui plan acceptat), ajungând, în final, la procedura de faliment. Cererile depuse pentru plata creanțelor salariale pentru acești salariați au fost respinse, întrucât perioada pentru care a fost solicitată plata a depășit primele 3 luni ulterioare deschiderii procedurii insolvenței.

9. Or, salariații angajatorului intrat în insolvență au aceeași situație cu cea a salariaților care au continuat să lucreze la un angajator care, ulterior deschiderii procedurii insolvenței, își continuă activitatea pe baza planului de reorganizare și care eșuează apoi ori față de care se produce un eveniment neprevăzut care determină concedierea acestora.

10. Astfel, urmare a deciziei instanței supreme, sunt excluși din sfera de ocrotire a normei criticate salariații ale căror creanțe s-au născut în perioada de observație/reorganizare, dar în proximitatea deschiderii procedurii falimentului, în pofida faptului că angajatorii insolvenți achitaseră și pentru această perioadă contribuțiile obligatorii la fondul de garantare al creanțelor salariale, organizat și administrat de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă.

11. Se susține încălcarea principiului egalității și al nediscriminării sub aspectul beneficiului măsurilor de protecție socială – contrar art.16 alin.(1) și (2) și art.41 alin.(2) din Constituție -, atât între salariații ai căror angajatori sunt supuși unor forme de procedură a insolvenței diferite, cât și între

angajatori, în pofida faptului că aceștia își achită în mod egal contribuțiile la Fondul de garantare a creanțelor salariale.

12. Se mai arată că Înalta Curte de Casație și Justiție a făcut abstracție de caracterul de protecție socială al dispozițiilor art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006, principiul protecției sociale fiind guvernat, la rândul său, de principiile contributivității și obligativității, precum și acela al universalității obligației de plată a creanțelor salariale, astfel cum rezultă chiar din preambulul Legii nr.200/2006. Or, universalității obligației de plată a angajatorului ar trebui să îi corespundă și o universalitate a obligației de plată a Fondului către salariații firmelor aflate în insolvență, indiferent de caracterul acestei proceduri (perioada de observație, reorganizare sau faliment). De altfel, se afirmă că în acest sens au fost interpretate și aplicate dispozițiile legale criticate timp de 12 ani, până la pronunțarea Deciziei nr.16/2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție. Totodată, această interpretare este vădit neconstituțională în ipoteza procedurilor de insolvență în care nu există bunuri în averea debitoarei, a căror valorificare să permită satisfacerea măcar în parte a creanțelor salariale, norma care se vrea a avea caracter de protecție socială pierzându-și astfel sensul. Se mai arată că distincțiile operate prin decizia mai sus menționată nu sunt prevăzute de lege, astfel că au fost încălcate atât principiul în virtutea căruia unde legea nu distinge, nici interpretul nu o poate face, cât și principiul potrivit căruia legea trebuie interpretată în sensul aplicării ei, și nu al neaplicării.

13. Pe de altă parte, în Dosarul nr.2162D/2019, se arată că, deși dispozițiile art.15 alin.(2) instituie o normă de protecție socială aplicabilă în mod egal tuturor salariaților, pe baza principiului repartiției și a universalității obligației la plată, în realitate, recuperarea de către salariați a creanțelor salariale deținute împotriva angajatorilor aflați în insolvență este îngăduită în mod nejustificat, excesiv și discriminatoriu, deoarece, chiar dacă salariații au parcurs toate etapele și procedurile legale pentru recuperarea creanțelor salariale, aceasta depinde de conduita propriului angajator, care poate să nu declanșeze procedura de constatare a stării de insolvență, fără ca salariații să aibă vreo culpă în acest sens.

14. **Tribunalul Brașov - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal**, exprimându-și opinia în Dosarul nr.1125D/2018, consideră că dispozițiile criticate au caracter constituțional întrucât cele două categorii de salariați nu se află în situații identice, fiind vorba despre etape diferite a procedurii de insolvență în care se află cele două tipuri de angajator, astfel cum a arătat și Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor probleme de drept în Decizia nr.16/2018.

15. **Curtea de Apel Ploiești - Secția de contencios administrativ și fiscal**, exprimându-și opinia în Dosarul nr.1943D/2019, consideră că, în măsura în care textele de lege criticate se interpretează restrictiv, respectiv că perioada de 3 luni pentru care Fondul de Garantare poate prelua și plăti creanțele salariale ale angajatorului în insolvență se situează în intervalul de 3 luni imediat anterioare/ulterioare deschiderii procedurii de insolvență, acestea contravin normelor constituționale ce reglementează nediscriminarea.

16. Astfel, se poate ajunge la finalitatea ca persoane aflate în aceeași situație juridică să nu beneficieze de aceeași normă de protecție socială instituită de art.15 din Legea nr.200/2006. Concret, un salariat care deține o creanță salarială mai veche de 3 luni poate ajunge în situația în care nu o recuperează dacă angajatorul aflat în insolvență nu deține niciun fel de bunuri, în timp ce un salariat cu o creanță mai nouă beneficiază de plata acesteia din fondul de garantare. Aceeași discriminare apare și în situația în care salariații cu creanțe anterioare deschiderii procedurii insolvenței vor fi plătiți, în timp ce cei care au continuat activitatea în cursul desfășurării planului de reorganizare, dar nu au fost plătiți, nu vor beneficia de aceeași normă de protecție socială.

17. **Curtea de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal**, exprimându-și opinia în Dosarul nr.2162D/2019, consideră că interpretarea dată art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006 de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr.16/2018 respectă prevederile constituționale, dreptul la protecție socială nefiind unul absolut, statele nefiind obligate, potrivit legislației comunitare în materie, să preia, prin instituția de garantare, toate creanțele salariale ale angajatorului în insolvență, având în vedere scopul normei comunitare de asigurare a unui grad minim de protecție a salariaților în cazul insolvabilității angajatorului.

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

19. **Autoritățile publice menționate** nu au comunicat punctele lor de vedere.

CURTEA,

examinând actele de sesizare, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, concluziile procurorului și dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

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

21. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile art.15 alin.(2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, în interpretarea dată prin Decizia nr.16 din 5 martie 2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

22. Dispozițiile art.15 alin.(2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.453 din 25.05.2006, au următorul cuprins:

„(2) Perioada prevăzută la alin.(1) este perioada anterioară datei la care se solicită acordarea drepturilor și precedă sau succedă datei deschiderii procedurii insolvenței.”

Dispozițiile la care norma criticată face trimitere prevăd următoarele:

- Art.15 alin.(1): *„(1) Creanțele salariale prevăzute la art.13 alin.(1) lit.a), c), d) și e) se suportă pentru o perioadă de 3 luni calendaristice.*

- Art.13 alin.(1), lit.a), c), d) și e): *„(1) Din resursele Fondului de garantare se suportă, în limitele și în condițiile prevăzute în prezentul capitol, următoarele categorii de creanțe salariale: a) salariile restante; (...)*

c) plățile compensatorii restante, în cuantumul stabilit în contractul colectiv de muncă și/sau în contractul individual de muncă, în cazul încetării raporturilor de muncă;

d) compensațiile restante pe care angajatorii au obligația de a le plăti, potrivit contractului colectiv de muncă și/sau contractului individual de muncă, în cazul accidentelor de muncă sau al bolilor profesionale;

e) indemnizațiile restante, pe care angajatorii au obligația, potrivit legii, de a le plăti pe durata întreruperii temporare a activității.”

23. Prin Decizia nr.16 din 5 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.319 din 11 aprilie 2018, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, fiind sesizată în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile vizând interpretarea și aplicarea art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006, coroborat cu art.7 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1.850/2006, a avut de examinat următoarea chestiune de drept:

Dacă, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, cu modificările ulterioare, coroborate cu prevederile art.7 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1.850/2006, cu modificările ulterioare:

- perioada de maximum 3 luni, pentru care Fondul de garantare poate prelua și plăti creanțele salariale ale angajatorului în insolvență, se situează în intervalul de referință de 3 luni imediat anterioare deschiderii procedurii de insolvență - 3 luni imediat ulterioare deschiderii procedurii de insolvență sau această perioadă poate cuprinde oricare 3 luni calendaristice raportate la data deschiderii procedurii de insolvență, anterior deschiderii procedurii, dar cu respectarea termenului general de prescripție sau ulterior deschiderii procedurii, până la închiderea acesteia;

- perioada de maximum 3 luni, pentru care Fondul de garantare poate prelua și plăti creanțele salariale ale angajatorului în insolvență, se raportează exclusiv la data deschiderii procedurii insolvenței sau se poate raporta și la data intrării angajatorului în faliment, în situația în care dreptul de administrare al angajatorului nu a fost ridicat odată cu deschiderea procedurii de insolvență.

24. Prin decizia antereferită, instanța supremă a admis sesizarea și a stabilit următoarele:

- perioada de maximum 3 luni, pentru care Fondul de garantare poate prelua și plăti creanțele salariale ale angajatorului în insolvență, se situează în intervalul de referință de 3 luni imediat anterioare deschiderii procedurii de insolvență - 3 luni imediat ulterioare deschiderii procedurii de insolvență;

- perioada de 3 luni, pentru care Fondul de garantare poate prelua și plăti creanțele salariale ale angajatorului în insolvență, se raportează exclusiv la data deschiderii procedurii insolvenței.

25. Cu privire la art.15 alin.(1) din Legea nr.200/2006, indicat drept obiect al excepției în sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr.1943D/2019, Curtea reține că în privința acestuia nu au fost formulate critici de neconstituționalitate distincte, prin raportare la conținutul lor normativ. Astfel, criticile de neconstituționalitate formulate nu vizează perioada de 3 luni pentru care creanțele salariale

se suportă din Fondul de garantare instituit prin Legea nr.200/2006, ci la delimitarea perioadei pentru care se poate face solicitarea privind acordarea acestor drepturi, prevăzută la art.15 alin.(2) din lege.

26. Prin urmare, exercitându-și competența de a stabili obiectul excepției, în considerarea motivării acesteia, Curtea reține ca obiect al prezentei excepții de neconstituționalitate dispozițiile art.15 alin.(2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, în interpretarea dată prin Decizia nr.16 din 5 martie 2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

27. **Textele constituționale** invocate în motivarea excepției sunt cele ale art.16 alin.(1), potrivit cărora „*Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.*” și ale art.41 alin.(2) referitoare la dreptul salariaților la măsuri de protecție socială.

28. Analizând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că problema de drept care se pune în această cauză vizează constituționalitatea interpretării și aplicării prevederilor art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006 dată prin Decizia nr.16/2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în condițiile în care în cuprinsul criticilor de neconstituționalitate se arată că această interpretare este restrictivă în sensul că cele 3 luni pentru care se poate solicita acoperirea creanțelor salariale de la Fondul de garantare se raportează strict la intervalul cuprins între ultimele 3 luni și, respectiv, primele 3 luni de la data deschiderii procedurii de insolvență, fiind excluse astfel celelalte etape ulterioare, specifice procedurii insolvenței, cum ar fi perioada de observație, de reorganizare sau falimentul.

29. Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale a fost instituit de Legea nr.200/2006, act normativ ce transpune Directiva Consiliului nr.80/987/CEE privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la protecția salariaților în cazul insolvabilității angajatorului, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, seria L, nr.283 din 28 octombrie 1980, cu modificările aduse prin Directiva Parlamentului European și a Consiliului nr.2002/74/CE, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr.270 din 8 octombrie 2002.

30. Directiva 80/987/CEE a Consiliului a fost abrogată prin Directiva 2008/94/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 octombrie 2008 privind protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr.L283 din 28 octombrie 2008), fără a se aduce însă atingere obligațiilor statelor membre în ce privește termenele de transpunere în dreptul național și de aplicare a directivelor menționate în anexa 1 partea C.

31. Directiva 80/987/CEE are drept scop declarat în preambulul său necesitatea asigurării unui minim de protecție lucrătorilor salariați aflați în cazul insolvabilității angajatorului, în special pentru a garanta plata creanțelor salariale, ținând seama de necesitatea unei dezvoltări economice și sociale echilibrate în cadrul Comunității.

32. Actul normativ european se aplică creanțelor salariaților care izvorăsc din contracte de muncă sau raporturi de muncă încheiate cu angajatori care sunt în stare de insolvabilitate.

33. Condițiile-cadru pentru accesul la această măsură de protecție sunt stabilite la art.2 alin.(1), care definește angajatorul aflat în stare de insolvabilitate astfel: „(...) *un angajator este considerat a fi în stare de insolvabilitate în cazul în care a fost formulată o cerere privind deschiderea unei proceduri colective întemeiate pe insolvabilitatea angajatorului, prevăzută de actele cu putere de lege și de actele administrative ale unui stat membru, implicând lipsirea, în tot sau în parte, a angajatorului de activele sale și numirea unui judecător sindic sau a unei persoane care exercită o funcție similară, iar autoritatea care este competentă în temeiul dispozițiilor menționate:*

a) *a hotărât instituirea procedurii sau*

b) *a constatat că întreprinderea sau unitatea angajatorului a fost definitiv închisă și că activele disponibile sunt insuficiente pentru a justifica instituirea procedurii.*”

34. Referitor la perioada de referință pentru care se aplică această măsură de protecție a salariatului, art.3 din Directiva 80/987/CEE prevede: „*Statele membre iau măsurile necesare pentru a asigura că instituțiile de garantare asigură, sub rezerva articolului 4, plata drepturilor neachitate ale salariaților care rezultă din contracte de muncă sau raporturi de muncă, inclusiv, în cazurile prevăzute de dreptul intern, compensația pentru încetarea raporturilor de muncă. Creanțele preluate de instituția de garantare sunt drepturile salariale neplătite referitoare la o perioadă care precede și/sau, după cum este cazul, succede o dată stabilită de statele membre.*”

35. Art.4 dispune în sensul posibilității statelor membre de a limita obligația de plată prevăzută la art.3 pentru instituțiile de garantare, iar în cazul în care aleg să limiteze, statele trebuie să specifice durata perioadei respective, care însă nu poate fi mai scurtă decât perioada care acoperă remunerația pentru ultimele trei luni ale raportului de muncă care precede sau succede data menționată la articolul 3. Statele membre pot include această perioadă minimă de trei luni într-o perioadă de referință a cărei durată nu poate fi mai mică de șase luni.Cu privire la cuantumul sumei acoperite, se arată că statele membre pot stabili plafoane ale plăților efectuate de instituțiile de garantare, iar aceste

plafoane nu se pot situa mai jos de un nivel compatibil din punct de vedere social cu obiectivul social al prezentei directive.

36. În continuare, Directiva 80/987/CEE prevede, la art.5, principiile după care statele membre stabilesc modalitățile de organizare, finanțare și funcționare a instituțiilor de garantare, printre acestea numărându-se principiul contributivității angajatorilor la finanțare, în măsura în care aceasta nu este acoperită integral de către autoritățile publice [lit.b)], precum și faptul că obligația de plată a instituțiilor există independent de îndeplinirea obligațiilor de a contribui la finanțare [lit.c)].

37. Directiva 80/987/CEE a fost abrogată prin Directiva 2008/94/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului, care a intrat în vigoare în a douăzecea zi de la data publicării în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene numărul 283L din data de 28 octombrie 2008 și se aplică și în prezent. Acest ultim act normativ european nu modifică substanțial soluțiile legislative cuprinse în actul abrogat.

38. Din cele de mai sus rezultă că Directiva 80/987/CEE urmărește să asigure un grad minim de protecție a salariaților în cazul insolvenței angajatorului, scop în care obligă statele membre să constituie un organism care să garanteze plata drepturilor salariale neachitate respectivilor salariați.

39. Astfel, din perspectiva pragului minim de protecție impus, beneficiul astfel reglementat se raportează la o perioadă minimă de 3 luni, plasată într-un interval de timp ce nu poate fi mai mic de 6 luni și care se raportează la „ultimele trei luni ale raportului de muncă care precede sau succede” o perioadă de referință a insolvenței angajatorului, stabilită de statele membre conform dreptului național.

40. Insolvențabilitatea este definită în concepția actului normativ european prin formularea unei cereri privind deschiderea unei proceduri colective întemeiate pe insolvențabilitatea angajatorului, în acord cu dreptul național, aceasta implicând lipsirea, în tot sau în parte, a angajatorului de activele sale și numirea unui judecător sindic sau a unei persoane care exercită o funcție similară, iar autoritatea care este competentă a hotărât instituirea procedurii sau a constatat că întreprinderea sau unitatea angajatorului a fost definitiv închisă și că activele disponibile sunt insuficiente pentru a justifica instituirea procedurii.

41. Din cuprinsul art.2 și din interpretarea coroborată a dispozițiilor întregii Directive 80/987/CEE, rezultă că, pentru acoperirea creanțelor salariale din Fondul de garantare, esențial este ca în privința angajatorului să existe o cerere de deschidere a procedurii întemeiate pe insolvențabilitatea acestuia, motivat de lipsirea totală sau parțială de activele sale, instituirea unui administrator judiciar și existența unui act de autoritate fie de deschidere/confirmare a procedurii insolvenței, fie de constatare a falimentului acestuia, după caz.

42. Legiuitorul european prevede, așadar, ca moment de referință, fie data deschiderii procedurii, fie a constatării falimentului, esențială fiind condiția unei cereri prealabile prin care să se constate, în procedura națională, starea de insolvență a angajatorului, precum și lipsirea totală sau parțială a acestuia de activele sale.

43. Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale stabilește, la art.2, condițiile pentru suportarea creanțelor salariale din Fondul de garantare, astfel: *„Din Fondul de garantare se asigură plata creanțelor salariale ce rezultă din contractele individuale de muncă și din contractele colective de muncă încheiate de salariați cu angajatorii împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive de deschidere a procedurii insolvenței și față de care a fost dispusă măsura ridicării totale sau parțiale a dreptului de administrare, denumiți în continuare angajatori în stare de insolvență.”*

44. Așadar, față de cadrul european fixat în materie de Directiva 80/987/CEE, legiuitorul român a reglementat două condiții cumulative de acces la Fondul de garantare: (1) pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive de deschidere a procedurii insolvenței; (2) împotriva angajatorului debitor a fost dispusă măsura ridicării, totale sau parțiale, a dreptului de administrare.

45. Față de soluțiile alternative prevăzute de art.2 [lit.a) și b)] din actul european, și anume condiția unei hotărâri de instituire a procedurii insolvenței sau constatarea că întreprinderea sau unitatea angajatorului a fost definitiv închisă și că activele disponibile sunt insuficiente pentru a justifica instituirea procedurii, legiuitorul român a ales prima variantă, și anume includerea ca și condiție de acces la Fondul de garantare a existenței unei hotărâri judecătorești definitive de deschidere a procedurii insolvenței. Condiția ridicării, totale sau parțiale, a dreptului de administrare este obligatoriu prezentă în concepția actului european, astfel că este preluată ca atare în legea română.

46. **Procedura insolvenței.** La momentul adoptării Legii nr.200/2006 erau în vigoare Legea nr.85/2004 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, Legea nr.503/2004 privind redresarea financiară, falimentul, dizolvarea și lichidarea voluntară în activitatea de asigurări și Ordonanța Guvernului nr.10/2004 privind falimentul instituțiilor de credit. Aceste acte normative au fost abrogate, total sau parțial, de Legea nr.85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de

insolvență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.466 din 25 iunie 2014, cu modificările și completările ulterioare, actul normativ abrogator reglementând, ca principiu, aceleași proceduri de deschidere a insolvenței și de constatare a falimentului.

47. Procedura insolvenței debutează cu o cerere adresată (fie de debitor, fie de creditor) instanței, care, prin încheiere/sentință, încuviințează deschiderea acesteia – sintagma utilizată în art.15 alin.(2) din Legea nr.200/2006 [art.71 alin.(1) și art.72 alin.(6)].

48. Procedura insolvenței cunoaște două modalități: generală (care reprezintă regula) sau simplificată [excepția, aplicată strict debitorilor prevăzuți de art.38 alin.(2) din lege.]

49. Procedura generală a insolvenței urmărește, în principal, reorganizarea activității debitorului în insolvență, plata pasivului acestuia și reinsertia debitorului în viața economică și este definită de art.5 pct.46 din Legea nr.85/2014 astfel: procedura generală reprezintă procedura de insolvență prevăzută de prezenta lege, prin care un debitor care îndeplinește condițiile prevăzute la art.38 alin.(1), fără a le îndeplini simultan și pe cele de la art.38 alin.(2), intră, după perioada de observație, succesiv, în procedura de reorganizare judiciară și în procedura falimentului sau, separat, numai în reorganizare judiciară ori doar în procedura falimentului.

50. Acordarea unei șanse debitorilor de redresare eficientă și efectivă a afacerii fie prin intermediul procedurilor de prevenire a insolvenței, fie prin procedura de reorganizare judiciară este unul din principiile referite la art.4 din Legea nr.85/2014. Urmărind satisfacerea ambelor scopuri, adică atât prevenirea insolvenței, cât și satisfacerea creanțelor, procedura generală cunoaște mai multe etape sau variații: a) perioada de observație - care este obligatorie (în care se decide soarta afacerii debitorului - reorganizarea sau falimentul) urmată, după caz, de anumite etape variabile, astfel: 1) o procedură de reorganizare care se poate finaliza prin reorganizarea activității debitorului și stingerea pasivului conform programului de plată a creanțelor cuprins în plan, urmată de închiderea procedurii de reorganizare; 2) o procedură de reorganizare care se poate finaliza cu conversia reorganizării în faliment (încetarea procedurii de reorganizare și trecerea la faliment), în cazul în care reorganizarea eșuează, urmând lichidarea bunurilor din avere și plata creanțelor, finalizată cu închiderea procedurii de faliment; 3) o procedură de faliment constând în lichidarea bunurilor din avere și plata creanțelor, finalizată cu închiderea procedurii de faliment, atunci când nu s-a depus un plan de reorganizare sau niciun plan din cele depuse nu a fost confirmat.

51. *Perioada de observație* este perioada cuprinsă între data deschiderii procedurii insolvenței și data confirmării planului de reorganizare sau, după caz, a intrării în faliment (art.5 alin.(1) pct.42 din Legea nr.85/2014).

52. *Reorganizarea judiciară* este procedura ce se aplică debitorului în insolvență, persoană juridică, în vederea achitării datoriei acestuia, conform programului de plată a creanțelor. Procedura de reorganizare presupune întocmirea, aprobarea, confirmarea, implementarea și respectarea unui plan, numit plan de reorganizare, care poate să prevadă, nelimitativ, împreună sau separat: a)restructurarea operațională și/sau financiară a debitorului; b)restructurarea corporativă prin modificarea structurii de capital social; c)restrângerea activității prin lichidarea parțială sau totală a activului din averea debitorului (art.5 alin.(1) pct.54 din Legea nr.85/2014).

53. În ce privește aceste două perioade, un alt principiu prevăzut la art.8 pct.8 din Legea nr.85/2014 îl reprezintă asigurarea accesului la surse de finanțare în procedurile de prevenire a insolvenței, în perioada de observație și de reorganizare, cu crearea unui regim adecvat pentru protejarea acestor creanțe.

54. Art.87 din Legea nr.85/2014 prevede că „(1) În perioada de observație, debitorul va putea să continue desfășurarea activităților curente și poate efectua plăți către creditorii cunoscuți, care se încadrează în condițiile obișnuite de exercitare a activității curente, după cum urmează:

a)sub supravegherea administratorului judiciar, dacă debitorul a făcut o cerere de reorganizare, în sensul art.67 alin.(1) lit.g), și nu i-a fost ridicat dreptul de administrare;

b)sub conducerea administratorului judiciar, dacă debitorului i s-a ridicat dreptul de administrare.”

55. Potrivit art.92, administratorul judiciar va întocmi și va supune judecătorului-sindic, în termenul stabilit de acesta, care nu va putea depăși 20 de zile de la desemnarea sa, un raport prin care să propună fie intrarea în procedura simplificată, fie continuarea perioadei de observație din procedura generală.

56. Așadar, procedura generală a insolvenței se poate finaliza cu închiderea procedurii de faliment dacă, ulterior unei perioade obligatorii de observație: a) a eșuat planul de reorganizare, care se convertește în faliment; b) planul de organizare nu a fost depus sau confirmat. Dacă, ulterior perioadei de observație, prin planul de reorganizare aplicat se reușește redresarea debitorului, atunci se închide procedura reorganizării și se evită falimentul.

57. *Procedura simplificată* a insolvenței reprezintă, potrivit art.5 alin.(1) pct.47 din Legea nr.85/2014, procedura de insolvență prin care debitorul care îndeplinește condițiile prevăzute la art.38 alin.(2) *intră direct în procedura falimentului*, fie odată cu deschiderea procedurii insolvenței, fie după o perioadă de observație de maximum 20 de zile, perioadă în care vor fi analizate elementele prevăzute la art.38 alin.(2) lit.c) și d). Așadar, procedura simplificată se aplică unui număr limitat de debitori, și anume celor care îndeplinesc condițiile prevăzute la art.38 alin.(2) și duce direct la deschiderea procedurii de faliment, în care poate fi inclusă o perioadă scurtă de observație fără ca această să fie, însă, obligatorie.

58. *Procedura falimentului*, astfel cum este definită de art.5 pct.45 din Legea nr.85/2014, este procedura de insolvență, concursuală, colectivă și egalitară, care se aplică debitorului în vederea lichidării averii acestuia pentru acoperirea pasivului, urmată de radierea debitorului din registrul în care este înmatriculat.

59. Un debitor poate ajunge în procedura falimentului *direct sau indirect*, astfel: *direct*, prin deschiderea procedurii de faliment (procedura simplificată fără perioada de observație); *indirect* (2 variante) după parcurgerea perioadei de observație în procedura simplificată, când se constată că nu există premisele și condițiile prevăzute de lege pentru reorganizare (procedura simplificată cu perioada de observație); din procedura generală (când nu se confirmă niciun plan de reorganizare sau prin conversia reorganizării în faliment, ca urmare a nereușitei planului de reorganizare).

60. Diferența dintre cele două modalități rezidă în scopul acestora, în sensul că în cazul procedurii generale există, cel puțin teoretic, șansa redresării activității economice a debitorului prin reorganizare. Astfel, scopul acestei proceduri nu constă exclusiv în acoperirea pasivului acestuia și îndeostularea creditorilor, ci și în acordarea, atunci când este posibil, a șansei de reinsertie a acestuia în activitatea economică (a se vedea art.2 din Legea nr.85/2014). În cazul procedurii simplificate, în schimb, speranța supraviețuirii entității economice nu mai există, radierea sa fiind finalitatea declarată a procedurii, anterior acoperirii pasivului prin lichidarea averii sale.

61. Ambele proceduri – atât cea generală, cât și cea simplificată – debutează, ca moment procedural, prin pronunțarea încheierii/sentenței de deschidere a procedurii insolvenței. La nivel terminologic, legea nu distinge de fiecare dată, când utilizează sintagma „*procedura insolvenței*”, dacă se referă la procedura generală a insolvenței sau la procedura simplificată a insolvenței. Mai mult, chiar și procedura falimentului, indiferent dacă se realizează direct sau indirect, are ca punct de pornire actul judecătoresc de deschidere a procedurii insolvenței, deoarece falimentul este o etapă ulterioară și cea finală a procedurii insolvenței.

62. **Ridicarea dreptului de administrare.** Potrivit art.85 alin.(1) din Legea nr.85/2014, „*deschiderea procedurii ridică debitorului dreptul de administrare, constând în dreptul de a-și conduce activitatea, de a-și administra bunurile din avere și de a dispune de acestea dacă nu și-a declarat intenția de reorganizare, în condițiile art.67 alin.(1) lit.g)*”, și anume „*o declarație prin care debitorul își arată intenția de intrare în procedură simplificată sau de reorganizare, conform unui plan, prin restructurarea activității ori prin lichidarea, în tot sau în parte, a averii, în vederea stingerii datoriilor sale*”.

63. Ridicarea dreptului de administrare se dispune și în cazul în care debitorul nu și-a declarat intenția de reorganizare în termenul prevăzut la art.74, adică în termenul de 10 zile de la deschiderea procedurii, în care debitorul este obligat să depună la dosarul cauzei actele și informațiile prevăzute de art.67 alin.(1) ca anexe la cererea debitorului

64. Așadar, *dacă debitorul, prin cererea adresată instanței pentru deschiderea procedurii insolvenței, își declară prin act distinct intenția de reorganizare, conform unui plan, atunci dreptul de administrare nu este ridicat concomitent cu deschiderea procedurii insolvenței.*

65. În continuare, art.85 alin.(3)-(7) prevede că: „(3) *Judecătorul-sindic va putea ordona ridicarea, în tot sau în parte, a dreptului de administrare al debitorului odată cu desemnarea unui administrator judiciar, indicând totodată și condițiile de exercitare a conducerii activității debitorului.*

(4) *Dreptul de administrare al debitorului încetează de drept la data la care se dispune deschiderea falimentului.*

(5) *Creditorii, comitetul creditorilor ori administratorul judiciar pot oricând adresa judecătorului-sindic o cerere de a se ridica debitorului dreptul de administrare, cu condiția dovedirii pierderilor continue din averea debitorului sau lipsa probabilității de realizare a unui plan rațional de activitate.*

(6) *Judecătorul-sindic va examina, în termen de 15 zile, cererea prevăzută la alin.(5), într-o ședință la care vor fi citați administratorul judiciar, comitetul creditorilor și administratorul special.*

(7) *De la data intrării în faliment, debitorul va putea desfășura doar activitățile ce sunt necesare derulării operațiunilor lichidării.”*

66. Astfel, comitetul creditorilor poate solicita oricând ridicarea dreptului de administrare, deci și în etapa ulterioară deschiderii procedurii de insolvență, și anume în perioada de observație sau de

reorganizare [art.51 alin.(1) lit.e)]. Dacă dreptul de administrare a debitorului nu a fost ridicat, atunci revine administratorului special sarcina de a administra activitatea debitorului, sub supravegherea administratorului judiciar, după confirmarea planului de reorganizare. După ridicarea dreptului de administrare, debitorul este reprezentat de administratorul judiciar/lichidatorul judiciar, care îi conduce și activitatea de afaceri, iar mandatul administratorului special va fi redus la a reprezenta interesele acționarilor/asociațiilor/membrilor(art.56).

67. În sfârșit, dreptul de administrare este ridicat prin hotărârea prin care se decide intrarea în faliment, în care judecătorul-sindic va pronunța dizolvarea debitorului persoană juridică [art.145 alin.(2) lit.a]

68. În concluzie, Curtea reține că dreptul de administrare este ridicat automat/de drept, o dată cu deschiderea procedurii insolvenței, dacă debitorul se comportă sau își arată clar intenția de a intra în faliment (fără declararea intenției de reorganizare), adică fie optează pentru procedura simplificată, fie, deși optează pentru procedura generală și intră în perioada de observație și de reorganizare, nu depune planul de reorganizare sau acesta nu este confirmat și creditorii/administratorul judiciar solicită ridicarea dreptului de administrare. În toate aceste situații, finalitatea procedurii o reprezintă deschiderea sau constatarea falimentului debitorului, cu toate consecințele prevăzute de lege. Dreptul de administrare este de drept ridicat și în etapa finală, în care judecătorul-sindic decide intrarea în faliment și constată dizolvarea entității economice.

69. În schimb, *dreptul de administrare nu se ridică dacă debitorul optează pentru procedura generală și își declară intenția de reorganizare*, intrând în perioada de observație și perioada de reorganizare, în cursul căreia acesta îndeplinește toate cerințele impuse de administratorul judiciar și depune toate diligențele în sensul respectării planului pentru redresarea activității sale, iar creditorii sau administratorul judiciar nu solicită instanței ridicarea dreptului de administrare sau instanța nu admite solicitarea. Este posibil, prin urmare, *ultima ratio*, ca dreptul de administrare să fie ridicat abia în ultima etapă a procedurii insolvenței, și anume prin hotărârea prin care judecătorul-sindic, hotărând intrarea în faliment, pronunță dizolvarea debitorului-persoană juridică.

70. Prin urmare, Curtea constată că există în mod legal și real posibilitatea ca, la momentul deschiderii procedurii de insolvență, să nu fie ridicat dreptul de administrare (total sau parțial).

71. Așa cum s-a arătat, condițiile pentru ca Fondul de garantare să poată acoperi creanțele salariale pentru 3 luni calendaristice sunt prevăzute la art.2 din Legea nr.200/2006, acestea fiind: a) împotriva angajatorilor-debitori să fie pronunțate hotărâri judecătorești definitive de deschidere a procedurii insolvenței și b) față de aceștia să fi fost dispusă măsura ridicării totale sau parțiale a dreptului de administrare.

72. Dispozițiile art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006, criticate în cauză, au următorul cuprins: „(1) Creanțele salariale prevăzute la art. 13 alin. (1) lit.a), c), d) și e) se suportă pentru o perioadă de 3 luni calendaristice. (2) Perioada prevăzută la alin.(1) este perioada anterioară datei la care se solicită acordarea drepturilor și precedă sau succedă datei deschiderii procedurii insolvenței.”

73. Prin Decizia nr.16/2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, textele mai sus citate au primit următoarea interpretare: 1. perioada de maximum 3 luni, pentru care Fondul de garantare poate prelua și plăti creanțele salariale ale angajatorului în insolvență, se situează în intervalul de referință de 3 luni imediat anterioare deschiderii procedurii de insolvență - 3 luni imediat ulterioare deschiderii procedurii de insolvență; 2. perioada de 3 luni, pentru care Fondul de garantare poate prelua și plăti creanțele salariale ale angajatorului în insolvență, se raportează exclusiv la data deschiderii procedurii insolvenței.

74. Având în vedere întregul mecanism al procedurii insolvenței prevăzut de Legea nr.85/2014, așa cum a fost mai sus analizat, precum și, în special, condițiile în care dreptul de administrare al debitorului poate supraviețui momentului deschiderii procedurii insolvenței chiar până la ultima sa etapă, a falimentului, Curtea consideră că modalitatea prin care Decizia nr.16/2018 a instanței supreme a interpretat art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006 este, prin caracterul său restrictiv, contrară art.16 alin.(1) și (2) și art.41 alin.(2) din Constituție, iar criticile de neconstituționalitate sunt întemeiate.

75. Practic, astfel interpretate, dispozițiile art.15 alin.(1) și (2) profită exclusiv salariaților angajatorului împotriva căruia s-a deschis procedura insolvenței și i-a fost ridicat dreptul de administrare, adică angajatorului care optează de la bun început pentru procedura simplificată a insolvenței sau care, optând pentru procedura generală, nu și-a declarat intenția de a se supune unui plan de reorganizare. Cu alte cuvinte, sunt protejați salariații aceluia angajator care are convingerea falimentului afacerii sale și se supune, în acest sens, procedurilor legale.

76. Curtea observă, însă, că sunt îndepărtați de la vocația sau accesul la plata creanțelor salariale din Fondul de garantare salariații aceluia angajator care, intrând în procedura generală, dorește să-și redreseze activitatea, supunându-se etapelor prevăzute în acest sens de lege: perioada de

observație și de reorganizare. Or, s-a arătat că, alături de plata creanțelor angajatorului-debitor, scopul Legii nr.85/2014 este redresarea, pe cât posibil, a acestuia și reinsertia lui, urmare a reorganizării activității, în viața economică. Așadar, interpretarea dată art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006 descurajează opțiunea angajatorului de a-și reorganiza activitatea.

77. Ulterior parcurgerii perioadei de observație și a planului de reorganizare prin continuarea activității fără ridicarea dreptului de administrare, este posibil, însă, ca redresarea activității sale să nu mai fie posibilă, astfel că acesta va ajunge, în final, la procedura falimentului, fără posibilitatea de a mai plăti salariile angajaților.

78. Abia la acest moment va fi ridicat dreptul de administrare, ca și a doua condiție de acces la Fondul de garantare, însă este foarte posibil să fi trecut mai mult de 3 luni de la data deschiderii procedurii insolvenței, astfel că, în interpretarea dată de Decizia nr.16/2018, cererea pentru acordarea salariilor neplătite din Fondul de garantare va fi respinsă.

79. Curtea apreciază că interpretarea judiciară criticată face abstracție de însăși ideea promovată în actul european ce stă la originea Legii nr.200/2006, respectiv Directiva 80/987/CEE, aceea a *protejării în egală măsură a tuturor salariaților cărora nu le-au fost plătite salariile de către angajatorul aflat în stare de insolabilitate*. Faptul că acestea sunt scopul și filosofia urmărite de legiuitorul european este întărit de prevederea din art.5 lit.c), potrivit căreia obligația de plată a instituțiilor de garantare există independent de îndeplinirea obligațiilor de a contribui la finanțare.

80. Or, în motivarea excepției de neconstituționalitate sunt invocate prevederile constituționale ale art.16 alin.(1), potrivit cărora *„Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări”* și ale art.41 alin.(2) referitoare la dreptul salariaților la măsuri de protecție socială, potrivit cărora *“(2) Salariații au dreptul la măsuri de protecție socială. Acestea privesc securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale, formarea profesională, precum și alte situații specifice, stabilite prin lege.”*

81. Curtea consideră că aceste norme de referință sunt incidente în cauza de față, prin interpretarea lor coroborată, în sensul că toți salariații trebuie să aibă aceleași drepturi la măsuri de protecție socială, în aceleași condiții, dacă nu există circumstanțe obiective și rezonabile care să justifice o diferență de tratament juridic.

82. Legea nr.200/2006 transpune în legislația internă o directivă europeană care impune statelor membre o obligație referitoare la protecția salariaților în cazul insolabilității angajatorului. Odată asumată în plan național prin lege, această obligație a statului comportă dreptul corelativ al destinatarilor măsurilor de protecție astfel reglementate. Prin urmare, chiar dacă măsura de protecție socială în cauză – și anume asigurarea unui minim de protecție lucrătorilor salariați aflați în cazul insolabilității angajatorului, în special pentru a garanta plata creanțelor salariale – nu se află printre cele enumerate expres în art.41 alin.(2) din Constituție, aceasta se încadrează în teza finală a textului constituțional, și anume *„alte situații specifice, stabilite de lege”*, enumerarea nefiind, deci, una limitativă. Statul își poate asuma, prin lege, o serie de alte măsuri de protecție socială, dispunând de marjă de apreciere, exercitată în limitele minimale impuse de contextul legislativ european în materie. Măsura de protecție reglementată prin Legea nr.200/2006 este una de rang legal și ea intră, prin urmare, sub incidența garanțiilor impuse de art.41 alin.(2) din Legea fundamentală.

83. Actul european urmărește asigurarea unui nivel minim de protecție a salariaților, instituind obligația statului, prin instituția de garantare, la plata drepturilor neachitate ale salariaților, în anumite condiții. Acestea se referă la o perioadă de minim 3 luni calendaristice pentru care se poate solicita acoperirea remunerațiilor aferente și, în principiu, la starea de insolabilitate a angajatorului, care este identificată prin câteva elemente de bază: existența unei cereri privind deschiderea unei proceduri colective întemeiate pe insolabilitatea angajatorului, prevăzută de actele cu putere de lege și de actele administrative ale unui stat membru; starea de insolabilitate să implice lipsirea, în tot sau în parte, a angajatorului de activele sale; numirea unui judecător sindic sau a unei persoane care exercită o funcție similară, iar autoritatea care este competentă în temeiul dispozițiilor menționate: a) a hotărât instituirea procedurii sau b) a constatat că întreprinderea sau unitatea angajatorului a fost definitiv închisă și că activele disponibile sunt insuficiente pentru a justifica instituirea procedurii.

84. Curtea consideră că introducerea condiției de ridicare a dreptului de administrare a angajatorului debitor în corpul Directivei 80/987/CEE a avut în vedere tocmai starea de fapt și de drept a acestuia, adică o stare de insolabilitate avansată și posibil ireversibilă, în raport de necesitatea satisfacerii tuturor creanțelor ce ar putea depăși activele debitorului. Practic, condiția are și o latură de protecție a salariatului, deoarece creanțele salariale sunt prevăzute cu un regim juridic distinct față de restul masei credale (totalul debitorilor față de ceilalți creditori), astfel că prin administratorul impus (judiciar sau lichidatorul judiciar), și nu prin grija debitorului direct, se creează o garanție legală reală

pentru asigurarea unui minim de protecție a salariatului, sub forma acoperirii a cel puțin 3 salarii neplătite.

85. De altfel, Curtea constată o diferență terminologică dintre noțiunea de „*insolvabilitate*”, utilizată în Directiva 80/987/CCE și cea transpusă de legiuitorul român în Legea nr.200/2006, respectiv cea de „*insolvență*”.

86. Pornind de la definiția din Dicționarul explicativ al limbii române și anume „*situație în care se află un debitor ale cărui bunuri sunt de o valoare mai mică decât totalitatea obligațiilor care ar urma să fie satisfăcute cu acele bunuri – din fr. Insolvabilité*”, rezultă că insolvabilitatea reprezintă incapacitatea unei persoane de a-și achita, la termen, datoriile financiare, sau, cu alte cuvinte, situația în care se creează un dezechilibru financiar al patrimoniului debitorului deoarece valoarea pasivului o depășește pe cea a activului.

87. Așadar, insolvabilitatea este, în primul rând, o stare de fapt, de aici și expresia „*stare de insolvabilitate*”, utilizată în traducerea în versiunea în română a Directivei 80/987/CEE pentru noțiunea de *insolvency* – engleză/ *cas d'insolvabilité* – franceză).

88. Legislația română face distincție între starea de insolvabilitate și insolvență, exemplificativ fiind art.265 din Codul de procedură fiscală, cu titlul marginal *Conduita organului fiscal în cazul insolvabilității și al deschiderii procedurii insolvenței potrivit Legii nr.85/2014*, care prevede: „(1) În sensul prezentului cod este insolvabil debitorul ale cărui venituri și/sau bunuri urmăribile au o valoare mai mică decât obligațiile fiscale de plată sau care nu are venituri ori bunuri urmăribile. În acest sens, organul fiscal comunică debitorului procesul-verbal de insolvabilitate.”

89. Același sens îl are starea de insolvabilitate și în concepția Codului civil, care, la art.1417 – *Decăderea din beneficiul termenului*, prevede, la alin.(2): „În sensul prevederilor alin.(1), starea de insolvabilitate rezultă din inferioritatea activului patrimonial ce poate fi supus, potrivit legii, executării silită, față de valoarea totală a datoriilor exigibile. Dacă prin lege nu se prevede altfel, această stare se constată de instanță, care, în acest scop, poate ține seama de anumite împrejurări, precum dispariția intempestivă a debitorului, neplata unor datorii devenite scadente, declanșarea împotriva sa a unei proceduri de executare silită și altele asemenea.”

90. Starea de fapt a insolvabilității debitorului trebuie constatată de un organism competent prin intermediul unor proceduri, reglementate de lege. Așadar, înainte de a fi demarate procedurile de insolvență propriu-zise, trebuie să existe starea de fapt de insolvabilitate a debitorului. Insolvabilitatea este preexistentă insolvenței, condiție indispensabilă a acesteia din urmă, dar poate subzista și fără constatarea ei prin procedurile specifice, menținându-se ca atare.

91. Legea nr.85/2014 reglementează procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență. Din perspectiva acestui act normativ, insolvența este „*acea stare a patrimoniului debitorului care se caracterizează prin insuficiența fondurilor bănești disponibile pentru plata datoriilor certe, lichide și exigibile, astfel: a) insolvența debitorului se prezumă atunci când acesta, după 60 de zile de la scadență, nu a plătit datoria sa față de creditor; prezumția este relativă; b) insolvența este iminentă atunci când se dovedește că debitorul nu va putea plăti la scadență datoriile exigibile angajate, cu fondurile bănești disponibile la data scadenței;*” (art.5 pct.29).

92. În cuprinsul acestei legi nu se regăsește, distinct și unitar, o definiție proprie a procedurii de insolvență, ci sunt identificate și definite, separat, etapele ce compun această procedură complexă, care este de două feluri (generală și simplificată) și are ca subetape: perioada de observație, reorganizarea judiciară și falimentul (a se vedea art.5 – definiții, pct.42-48 și pct.54 din lege).

93. În aceste condiții, se remarcă faptul că legiuitorul european utilizează în Directiva 80/987/CEE noțiunea „*insolvabilitate/stare de insolvabilitate*” (*insolvency* – engleză, *cas d'insolvabilité* – franceză), în timp ce, în corpul Legii nr.200/2006, legiuitorul român a transpus-o prin raportare la noțiunea de „*insolvență*”, și nu de „*insolvabilitate*”. Nuanța de traducere în actul transpunerii legislației europene este semnificativă, deoarece, când e vorba de etapă procedurală a constatării stării de insolvabilitate sau a insolvabilității debitorului, expresia consacrată în legislația europeană este cea de „*insolvency proceedings*” (en) / „*procédures d'insolvabilité*” (fr)., ceea ce se traduce în românește ca „*proceduri de insolvență*”. Această expresie nu apare, însă, în versiunile originale din limbile engleză și franceză ale actului european menționat. Or, fără a transpune această distincție fină, dar care are consecințe importante, legiuitorul român s-a raportat direct la procedura insolvenței atunci când a transpus actul normativ referitor la măsura de protecție a salariaților de a li se plăti, din Fondul de garantare, minim 3 salarii neprimate de la angajatorul debitor aflat în stare de insolvență, și nu de insolvabilitate. Potrivit art.2 din Legea nr.200/2006, această categorie este reprezentată de „*angajatorii împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive de deschidere a procedurii insolvenței și față de care a fost dispusă măsura ridicării totale sau parțiale a dreptului de administrare*”.

94. Se poate astfel observa că aria de acoperire a stării de insolvabilitate este mult mai largă decât cea a stării de insolvență, aceasta din urmă fiind strict legată de îndeplinirea unor proceduri și

parcursarea unor etape strict reglementate de lege, fiecare dintre aceste etape având propriile caracteristici. Prin urmare, plecând de la analiza semantică a terminologiei utilizate în actul european, comparativ cu cea transpusă în legea română, se remarcă o restrângere a sferei de aplicabilitate a acesteia din urmă, prin prisma noțiunilor diferite folosite de legiuitorul român.

95. Curtea apreciază că numai prin sfera diferită de aplicabilitate dintre „*insolvabilitate*” și „*insolvență*” se poate explica și includerea, în intervalul pentru care se acordă cele 3 salarii de la Fondul de garantare, și a unei perioade care „*precede*” datei deschiderii procedurii insolvenței. Această perioadă reprezintă, în realitate, timpul în care debitorul se afla în starea de fapt a insolvențării, o insolvență prezumată, dar nu și iminentă, deoarece nu este, încă, dovedită sau constatată prin act judecătoresc (a se vedea art.5 pct.29 din Legea nr.85/2014, supra).

96. Directiva 80/987/CEE cuprinde aceeași expresie „*precede sau succede*”, însă are în vedere starea de insolvență a angajatorului debitor, iar conform art.2 alin.(1) din aceasta, „*un angajator este considerat a fi în stare de insolvență în cazul în care a fost formulată o cerere privind deschiderea unei proceduri colective întemeiate pe insolvențarea angajatorului, prevăzută de actele cu putere de lege și de actele administrative ale unui stat membru, implicând lipsirea, în tot sau în parte, a angajatorului de activele sale și numirea unui judecător sindic sau a unei persoane care exercită o funcție similară, iar autoritatea care este competentă în temeiul dispozițiilor menționate: a) a hotărât instituirea procedurii sau*

b) a constatat că întreprinderea sau unitatea angajatorului a fost definitiv închisă și că activele disponibile sunt insuficiente pentru a justifica instituirea procedurii.”

97. Potrivit art.3 din Directivă, „*Creanțele preluate de instituția de garantare sunt drepturile salariale neplătite referitoare la o perioadă care precede și/sau, după cum este cazul, succede o dată stabilită de statele membre.*”

98. Acest aspect nu poate fi însă rezolvat de Curtea Constituțională, care trebuie să soluționeze prezenta excepție de neconstituționalitate *in limine litis*, în condițiile în care, pe de o parte, acesta reprezintă un neajuns al operațiunii tehnico-juridice de transpunere în sine a unui act european și o incoerență internă de tehnică legislativă, iar, pe de altă parte, autorii excepției nu s-au raportat în motivare la art.148 alin.(2) și (4) din Constituție. Totodată, trebuie avut în vedere și faptul că Legea nr.200/2006, chiar infidel transpusă sub aspect terminologic, respectă, în esență, scopul Directivei 80/987/CEE, în sensul că asigură un grad minim de protecție socială pentru angajații care dețin creanțe salariale împotriva angajatorului debitor aflat în stare de insolvență.

99. Ca modalitate de definire temporală a perioadei de referință pentru acordarea beneficiului de garantare a creanțelor salariale, actul european precizează la art.3: „*Creanțele preluate de instituția de garantare sunt drepturile salariale neplătite referitoare la o perioadă care precede și/sau, după cum este cazul, succede o dată stabilită de statele membre.*” Potrivit art.4, această perioadă însă „*nu poate fi mai scurtă decât perioada care acoperă remunerația pentru ultimele trei luni ale raportului de muncă care precede sau succede data menționată la articolul 3. Statele membre pot include această perioadă minimă de trei luni într-o perioadă de referință a cărei durată nu poate fi mai mică de șase luni.*”

100. Revenind la legea română și în condițiile în care sintagma „*deschiderea procedurii insolvenței*” nu este explicată în corpul legii ca fiind strict raportată, *in terminis*, fie la procedura generală, fie la cea simplificată, apreciem că interpretarea art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.200/2006, pentru a fi compatibilă cu principiile constituționale ale egalității și protecției sociale de care se bucură salariații, ar fi trebuit să aibă în vedere mecanismul și momentele diferite în care poate interveni ridicarea dreptului de administrare, ca și condiție *sine qua non* a accesului la măsura de protecție socială în cauză. Altfel spus, ar fi trebuit să aibă în vedere nu doar data deschiderii procedurii insolvenței, abordare corectă în ce privește situația angajatorului-debitor ce nu optează pentru reorganizare, ci și data constatării sau deschiderii falimentului, etapă ulterioară în cadrul procedurii insolvenței, când se ridică de drept dreptul de administrare al debitorului. Acesta este sensul conjuncției „SAU” din cuprinsul art.2 din Directiva 80/987/CEE, ceea ce arată faptul că legiuitorul național și interpretul de drept al legii trebuie să se raporteze, după caz, la acel moment procedural de referință care, potrivit dreptului intern aplicabil, definește starea de insolvență a angajatorului și, în același timp, asigură realizarea, cumulativ, a ambelor condiții prevăzute în același art.2, respectiv: a) declanșarea procedurii insolvenței și b) ridicarea dreptului de administrare. Acest text stabilește un cadru flexibil pentru legiuitorul național, definind starea de insolvență ca fiind marcată de o cerere pentru deschiderea unei proceduri colective întemeiate pe insolvențarea angajatorului, prevăzută de actele cu putere de lege și de actele administrative ale unui stat membru, iar această stare să implice lipsirea, în tot sau în parte, a angajatorului de activele sale. Prin urmare, pentru a da eficiență normei juridice, legiuitorul național, dar și interpretul legii, trebuie să se raporteze la acel moment și act procedural specific propriei proceduri de insolvență și/sau faliment în care debitorul este/va fi lipsit de dreptul său de administrare.

101. Legea nr.200/2006 răspunde acestei cerințe, în sensul că art.15 alin.(2) și nu fixează *expressis verbis* o limită maximală, de natură procedurală, pentru depunerea cererii de acordare a creanțelor salariale din Fondul de garantare: „(2) *Perioada prevăzută la alin.(1) este perioada anterioară datei la care se solicită acordarea drepturilor și precedă sau succede datei deschiderii procedurii insolvenței.*” Așadar, textul de lege nu distinge între etapele insolvenței și nu impune un termen limită până la care trebuie să se raporteze respectivele creanțe salariale, acestea fiind legate de momentul deschiderii procedurii insolvenței (fără a se preciza de care) ca moment de referință, dar fiind pentru o perioadă anterioară sau ulterioară acestuia.

102. Într-o interpretare extensivă, dreptul de compensare a creanțelor salariale pentru 3 luni calendaristice se poate cere și pentru o perioadă mai îndepărtată de primele 3 luni de la momentul deschiderii procedurii insolvenței, fără a fi contrazis cu nimic scopul Legii nr.200/2006 sau al Directivei 80/987/CEE, ci, dimpotrivă, asigurându-i eficiența. Esențial este, în rațiunea legiuitorului european și român, ca toți salariații ale căror salarii nu au fost plătite de angajatorul lor, aflat în stare de insolvabilitate și față de care s-a ridicat dreptul de administrare, să poată beneficia de măsura de protecție socială constând în plata a 3 salarii corespunzătoare acestei perioade, în cuantumul/plafonul prevăzut de lege.

103. Art.5 alin.(1) pct.18 din Legea nr.85/2014 definește creanțele salariale ca fiind „*creanțele ce izvorăsc din raporturi de muncă și raporturi asimilate între debitor și angajații acestuia. Aceste creanțe sunt înregistrate din oficiu în tabelul de creanțe de către administratorul judiciar/lichidatorul judiciar*”.

104. Art.19 din Legea nr.200/2006 stabilește modalitatea în care se solicită, se stabilește cuantumul creanțelor salariale convenite salariaților și se efectuează plata, respectiv de către agențiile teritoriale, la cererea scrisă a administratorului sau lichidatorului angajatorului în stare de insolvență. În acest sens, alin.(4) arată că „*Înainte de a se adresa agenției teritoriale, salariații sau organizațiile legal constituite ce reprezintă interesele acestora trebuie să notifice în scris administratorul sau lichidatorul angajatorului în stare de insolvență, în vederea efectuării demersurilor necesare pentru plata creanțelor salariale potrivit alin.(1). (...)*”

105. Or, lichidatorul judiciar este numit în cursul falimentului, așa cum rezultă din art.63 alin.(1) din Legea nr.85/2014: „(1) *În cazul în care dispune trecerea la faliment, judecătorul-sindic va desemna un lichidator judiciar, (...)*” De asemenea, art.39 alin.(1) dispune că „*Plățile se vor face dintr-un cont deschis la o unitate a unei bănci, pe bază de dispoziții emise de debitor sau, după caz, de administratorul judiciar, iar în cursul falimentului, de lichidatorul judiciar.*” Din moment ce lichidatorul există doar în etapa falimentului, este evident că această referire conduce la concluzia că cererile pentru accesarea fondului de garantare pot fi depuse și în etapa falimentului.

106. De altfel, în tot cuprinsul Legii nr.200/2006 apare în mod frecvent alăturarea „*administratorul judiciar/lichidatorul judiciar*”, ceea ce semnifică voința legiuitorului de a asigura un cadru legal flexibil pentru interpretarea și aplicarea textelor respective, cu adaptarea la situația concretă/etapa specifică a procedurii insolvenței în care se află fiecare angajator-debitor.

107. Prin urmare, Curtea constată că, la nivelul concepției Legii nr.200/2006, mecanismul ce implică plata creanțelor salariale, inclusiv a celor ce se pot plăti din Fondul de garantare, implică atât administratorul judiciar, cât și lichidatorul judiciar, ceea ce înseamnă că este avută în vedere inclusiv perioada falimentului, și nu doar deschiderea procedurii de insolvență, în care se numește un administrator judiciar.

108. Limitarea impusă prin interpretarea dată prin Decizia nr.16/2018 nu rezidă explicit nici din cuprinsul art.7 din Normele de aplicare a Legii nr.200/2006, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1850/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1038 din 28 decembrie 2006, acesta având următorul cuprins: „(1) *În situația în care creanțele salariaților angajatorului în stare de insolvență sunt anterioare lunii în care s-a deschis procedura insolvenței, perioada de 3 luni calendaristice prevăzută la art.15 alin.(1) din lege precedă datei deschiderii procedurii. (2) În situația în care creanțele salariaților angajatorului în stare de insolvență sunt ulterioare lunii în care s-a deschis procedura insolvenței, perioada prevăzută la art.15 alin.(1) din lege succede datei deschiderii procedurii.*”

109. În concluzie, Curtea constată că dispozițiile art.15 alin.(2) din Legea nr.200/2006 sunt suficient de flexibil redactate încât să permită interpretarea și aplicarea lor cazuală, de către judecătorul-sindic și autoritățile în drept să conlucreze pentru acordarea creanțelor salariale angajaților îndreptățiți, astfel fiind atins scopul Legii nr.200/2006 (și al Directivei 80/987/CEE) și respectat art.41 alin.(2) raportat la art.16 alin.(1) din Constituție. Însă acest text capătă valențe neconstituționale în condițiile în care, pentru acordarea celor 3 salarii convenite angajaților debitorului aflat în stare de insolvență, sunt excluse, în opera de interpretare și aplicare a sa, etapele ulterioare datei deschiderii procedurii insolvenței.

110. Analizând criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea reține că Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A. d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de societatea Iason SA, prin lichidator judiciar Cabinet Individual de insolvență Țifrea Marius, X în Dosarul nr.4443/62/2017 al Tribunalului Brașov - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, de S.M. Business Insolv SPRL, în calitate de lichidator judiciar al SC LB SRL din Râmnicu-Vâlcea, în Dosarul nr.2943/114/2018 al Curții de Apel Ploiești - Secția de contencios administrativ și fiscal și de SIS Insolvency SRL, în calitate de lichidator judiciar al Giova Shoes Prod SRL din Beiuș, în Dosarul nr.2040/111/CA/2018 al Curții de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art.15 alin.(2) din Legea nr.200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, în interpretarea dată prin Decizia nr.16 din 5 martie 2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Tribunalului Brașov - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Curții de Apel Ploiești - Secția de contencios administrativ și fiscal și Curții de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 8 iulie 2020.