

# Sinteze din Jurisprudența<sup>121</sup>

## Curții Constituționale pe semestrul II/2014

În perioada 1 ianuarie 2014-31 decembrie 2014, Curtea Constituțională a soluționat un număr de 666 de dosare, pronunțând 388 de decizii.

### **Momentul efectuării controlului de constituționalitate/Atribuții în exercitarea cărora au fost pronunțate actele arătate**

Sub acest aspect se constată următoarele:

– 6 decizii au fost pronunțate pe calea controlului de constituționalitate *a priori*, respectiv în exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. a) din Constituție – controlul constituționalității legilor înainte de promulgare;

– 385 de decizii au fost pronunțate pe calea controlului de constituționalitate *a posteriori*, în exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. d) din Constituție – soluționarea excepției de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor.

Distinct de atribuțiile privind controlul de constituționalitate al legilor (*a priori* sau *a posteriori*) și al ordonanțelor (*a posteriori*), au mai fost pronunțate:

– 1 decizie în exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. e) din Constituție – soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice;

– 4 decizii în exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. l) din Constituție – soluționarea altor sesizări prevăzute de legea organică a Curții;

– 63 hotărâri în exercitarea atribuției prevăzute de art. 146 lit. f) din Constituție privind contestațiile formulate în cadrul procedurii pentru alegerea Președintelui României și validarea alegerii Președintelui României.

### **Soluții pronunțate:**

Prin actele mai sus menționate au fost pronunțate următoarele tipuri de soluții:

– 30 soluții de admitere a obiecției/excepției/sesizării/cererii;

– 283 soluții de respingere ca neîntemeiată a obiecției/excepției/sesizării/cererii;

– 101 soluții de respingere ca inadmisibilă sau devenită inadmisibilă a obiecției/excepției/sesizării;

– 42 soluții mixte – de respingere ca inadmisibilă/devenită inadmisibilă/ neîntemeiată/ admisă în parte, după caz, a excepției/sesizării de neconstituționalitate.

---

<sup>121</sup> Rubrică realizată de: Marieta Safta, prim magistrat asistent, Benke Karoly, magistrat asistent șef, Senia Mihaela Costinescu, magistrat asistent șef, director al Cabinetului Președintelui Curții Constituționale, Valentina Bărbățeanu, Andreea Costin, Ioana Marilena Chiorean, Ionița Cochintu, Bianca Drăghici, Irina Loredana Gulie, Patricia Ionea, Ramona Marițiu, Fabian Niculae, Cristina Teodora Pop, Simina Popescu, Doina Suliman, Ingrid Tudora, Laura Afrodita Tutunaru, magistrați-asistenți, și Violeta Ștefania Țigănescu, expert.

---

## Autorii sesizărilor

Autorii obiecțiilor/excepțiilor/sesizărilor/cererilor soluționate în perioada de referință sunt după cum urmează:

- 1 sesizare aparține Președintelui României;
- 8 sesizări aparțin parlamentarilor sau președinților celor două Camere ale Parlamentului;
- 2 sesizări aparțin Avocatului Poporului;
- 655 sesizări sunt ale instanțelor de judecată/părților în proces.

### I. Decizii pronunțate în cadrul controlului *a priori*

Exceptarea din sfera de incidență a noțiunilor de „funcționar public”/„funcționar”, definite de prevederile art. 147 din actual Cod penal, respectiv de „funcționar public” prevăzut de art. 175 din noul Cod penal, pe Președintele României, pe deputații și pe senatorii, persoane care sunt exonerate de răspundere penală pentru toate infracțiunile la care subiectul activ este un funcționar public sau funcționar contravine principiului egalității în drepturi a cetățenilor consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție. Cauza de impunitate a persoanelor care ocupă funcții sau demnități publice obținute prin numire sau alegere în cadrul autorităților publice, instituțiilor publice, instituțiilor sau altor persoane juridice de interes public, cu privire la infracțiunea de conflict de interese afectează protecția juridică penală a valorilor cu statut constituțional.

**Cuvinte cheie:** *stat de drept, stat democratic, egalitatea în drepturi, privilegiu, legalitatea incriminării, infracțiuni, funcții publice, demnități publice.*

### Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite apreciază că dispozițiile legii criticate sunt contrare Constituției, pentru următoarele argumente:

Dispozițiile art. I pct. 5 și ale art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative exceptează de la dispozițiile art. 147 din Codul penal, care definesc noțiunile de „funcționar public” și „funcționar”, precum și de la dispozițiile art. 175 din noul Cod penal (Legea nr. 286/2009 privind Codul penal), care definesc noțiunea de „funcționar public”, o serie de categorii de persoane, și anume „Președintele României, deputații și senatorii, precum și persoanele care își desfășoară activitatea în cadrul unei profesii liberale, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțați de la bugetul de stat.”

Efectul dispozițiilor art. I pct. 5 și ale art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative constă, în principal, în restrângerea sferei de aplicare a tuturor normelor de incriminare care prevăd, ca subiect activ al infracțiunii, persoana care are calitatea de „funcționar public” sau „funcționar” în sensul art. 147 din Codul penal sau calitatea de „funcționar public” în accepțiunea art. 175 din noul Cod penal, excluzând incidența acestei categorii de norme de incriminare în cazul persoanelor exceptate de la dispozițiile art. 147 din Codul penal și art. 175 din noul Cod penal.

Dispozițiile articolului unic din Legea pentru modificarea art. 253<sup>1</sup> din Codul penal restrâng sfera de aplicare a normei de incriminare a conflictului de interese la persoanele care săvârșesc fapta în exercitarea atribuțiilor de serviciu „ce rezultă dintr-un contract de muncă și o fișă a postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art. 145 din Codul penal”, excluzând incidența normei de incriminare în cazul tuturor persoanelor care exercită funcții alese sau numite, funcții care nu implică încheierea unui contract de muncă cu una dintre instituțiile prevăzute în art. 145 din Codul penal și nu presupun exercitarea atribuțiilor de serviciu pe baza unei fișe a postului.

În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (1) din Constituția României, dispoziții consacrate „egalității în drepturi”, „cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”

Cu privire la principiul egalității în drepturi, în jurisprudența sa constantă, reflectată în Decizia nr. 148/2001 sau în Decizia nr. 685/2012, Curtea Constituțională a statuat, prin considerente cu valoare general obligatorie, că „violarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite.”

Or, diferența de tratament juridic instituită prin dispozițiile art. I pct. 5 și ale art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și prin dispozițiile articolului unic din Legea pentru modificarea art. 253<sup>1</sup> din Codul penal nu are o justificare obiectivă și rezonabilă, în condițiile în care conduce la excluderea incidenței unor norme de incriminare în cazul unor categorii de persoane aflate în aceeași situație cu persoanele cărora normele de incriminare le sunt aplicabile.[...]

Având în vedere sfera atribuțiilor ce intră în competența funcțiilor alese exceptate de la dispozițiile art. 147 din Codul penal și de la dispozițiile art. 175 din noul Cod penal, care, prin excelență, au conotații de putere publică, este justificată vocația acestora la calitatea de subiect activ pentru infracțiunile de serviciu și pentru infracțiunile de corupție.

De asemenea, având în vedere sfera atribuțiilor ce intră în competența funcțiilor alese sau numite, care nu implică încheierea unui contract de muncă cu una dintre instituțiile prevăzute în art. 145 din Codul penal și nu presupun exercitarea atribuțiilor de serviciu pe baza unei fișe a postului, dar care, prin excelență, au conotații de putere publică, este justificată vocația acestora la calitatea de subiect activ pentru infracțiunea de conflict de interese prevăzută în art. 253<sup>1</sup> din Codul penal.

Din conținutul dispozițiilor art. I pct. 5 și ale art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și ale articolului unic din Legea pentru modificarea art. 253<sup>1</sup> din Codul penal s-ar putea desprinde concluzia ca toate categoriile de persoane exceptate de la art. 147 din Codul penal și art. 175 din noul Cod penal sau eliminate din sfera subiectului activ al infracțiunii de conflict de interese prevăzute în art. 253<sup>1</sup> din Codul penal sunt deasupra legii, neputând fi cercetate și pedepsite pentru săvârșirea unor infracțiuni de serviciu sau de corupție, fapt care ar fi incompatibil cu funcționarea statului de drept.

De asemenea, **în motivarea obiecției de neconstituționalitate**, cei 50 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Democrat Liberal solicită Curții să se pronunțe asupra constituționalității dispozițiilor Legii pentru modificarea art. 253<sup>1</sup> din Codul penal, pe

---

care le consideră neconforme cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5) și ale art. 16 alin. (1) din Constituția României, aducând următoarele argumente:

Prevederile articolului unic alin. (1) din legea criticată pentru neconstituționalitate sancționează penal pe cel care „în exercitarea atribuțiilor de serviciu, care rezultă din contractul de muncă și din fișa postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art. 145 din Codul penal, îndeplinește un act prin care s-a realizat, direct sau indirect, un folos material necuvenit, pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv [...]”.

Textul legal criticat este confuz și imprecis și, prin urmare, impredictibil.

Astfel, acest text se referă la toate entitățile prevăzute de art. 145 din Codul penal, iar atribuțiile de serviciu se referă doar la personalul care își realizează atribuțiile de serviciu pe baza unui contract de muncă. Numai că între entitățile prevăzute de art. 145 din Codul penal, funcționează și persoane care lucrează în baza unui raport de serviciu care nu trebuie confundat cu un contract de muncă. De altfel, cele două tipuri de relații de muncă au regimuri constituționale și legale total diferite.

Din reglementarea legală criticată ca fiind confuză, rezultă cu prisosință că textul în cauză nu s-ar aplica decât personalului contractual nu și altui personal, ceea ce ar constitui o discriminare în raport cu personalul majoritar din cadrul autorităților și instituțiilor publice care în majoritate lucrează în baza unor raporturi de serviciu și nu a unor contracte de muncă.

O asemenea diferențiere nu se justifică pe nici un motiv constituțional sau legal atât timp cât în situația unor conflicte de interese se află mai mult funcționarii publici și demnitarii publici.[...]

În cazul de față nu există și nici nu poate exista vreo diferență de situație juridică între cei care lucrează în baza unui contract de muncă și cei care lucrează în baza unui raport de serviciu, astfel că reglementarea este confuză și imprecisă și, în consecință, impredictibilă. Cu toate acestea, persoanelor care lucrează pe baza unui raport de serviciu nu li se poate aplica reglementarea criticată de neconstituționalitate, care nu este conformă nici cu prevederile art. 16 alin. (I) din Constituție, pentru că ea creează bazele unei discriminări profunde și fără nicio explicație între personalul care lucrează pe baza unui contract de muncă și cel care este sub un raport de serviciu.

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate, Curtea a reținut următoarele:

1. Referitor la modificarea dispozițiilor art. 147 din actualul Cod penal, Curtea reține că sfera subiecților de drept care, potrivit legii penale, se circumscriu noțiunii de „funcționar public” sau de „funcționar” este restrânsă prin excluderea expresă a Președintelui României, a deputaților și senatorilor, precum și a persoanelor care își desfășoară activitatea în cadrul unei profesii liberale, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțate de la bugetul de stat, cu consecința înlăturării răspunderii penale a acestor persoane pentru infracțiunile de serviciu, de corupție sau pentru alte infracțiuni care prevăd calitatea de funcționar public/funcționar a autorului.

Referitor la modificarea noului Cod penal, după ce în art. 175 alin. (1) lit. a) se prevede expres că funcționar public, în sensul legii penale, este persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație, exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătorești, prin introducerea dispozițiilor alin. (3) se exceptează de la dispozițiile art. 175, pe lângă persoanele

care își desfășoară activitatea în cadrul unei profesii liberale, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțate de la bugetul de stat, tocmai persoanele calificate în aliniatul precedent ca fiind funcționari publici. Astfel, Președintele României este persoana care exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii executive, în vreme ce deputații și senatorii sunt persoanele care exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative. Dincolo de evidenta deficiență în respectarea normelor de tehnică legislativă și nonsensul juridic al articolului 175, în ansamblul său, noile dispoziții sunt neclare, generând confuzie în procesul de interpretare și aplicare a legii.

În ceea ce privește modificarea operată în ambele coduri referitoare la excluderea persoanelor care își desfășoară activitatea în cadrul unei profesii liberale, în baza unei legi speciale și care nu sunt finanțate de la bugetul de stat din sfera de incidență a răspunderii penale în materia acestor infracțiuni cu subiect calificat, Curtea reține că norma este confuză și susceptibilă de interpretări. Astfel, profesiile liberale se organizează și se exercită numai în condițiile legii, a statutului profesiei și codului deontologic și au statutul unei funcții autonome, care se exercită în birouri sau cabinete, în cadrul asociațiilor profesionale înființate potrivit legii. De exemplu, ar putea intra în această categorie, avocați, notari publici, mediatori, medici, farmaciști, arhitecți, experți independenți sau practicieni în insolvență, fără a exista o legislație clară cu privire la toate profesiile calificate ca fiind liberale. De precizat că unele dintre persoanele de mai sus pot avea în condițiile art. 147 alin. (2) din Codul penal calitatea de „funcționar” atunci când sunt salariați în cadrul unei persoane juridice și, prin urmare, pot fi subiecți activi ai infracțiunilor de corupție sau de serviciu.

De asemenea, unele dintre persoanele care exercită profesii liberale sunt considerate „funcționari publici” în condițiile art. 175 alin. (2) din noul Cod penal, atunci când, deși funcționează în baza unei legi speciale și nu sunt finanțate de la bugetul de stat, exercită un serviciu de interes public și este supusă controlului sau supravegherii unei autorități publice.

Curtea reține că excluderea persoanelor care exercită profesii liberale din sfera de incidență a răspunderii penale în materia infracțiunilor de serviciu și de corupție nu constituie un criteriu obiectiv în funcție de care se poate justifica intervenția legiuitorului. Așa fiind, Curtea apreciază că determinante pentru includerea sau excluderea persoanelor de la incidența norme penale sunt criteriile precum natura serviciului prestat, temeiul juridic în baza căruia care se prestează respectiva activitate sau raportul juridic dintre persoana în cauză și autoritățile publice, instituțiile publice, instituțiile sau alte persoane juridice de interes public.

Consecința imediată a restrângerii sferei de incidență a noțiunii de „funcționar public”/„funcționar” în ceea ce privește subiectele de drept amintite este înlăturarea răspunderii penale a acestora în cazul săvârșirii infracțiunilor al căror subiect activ calificat este funcționarul public/funcționarul.

Deși noile dispoziții prevăd că acestea „răspund penal, civil sau administrativ în conformitate cu dispozițiile legilor speciale în baza cărora își desfășoară activitatea, precum și cu dispozițiile dreptului comun, cu respectarea prezentului alineat”, sub aspectul răspunderii penale, trimiterea la legea specială și la dreptul comun este una iluzorie. Astfel, în ceea ce îl privește pe Președintele României, acesta îndeplinește prerogativele și exercită competențele stabilite prin Constituția României și alte legi, prin Administrația prezidențială, instituție publică

---

aflată la dispoziția Președintelui, în temeiul Regulamentului de organizare și funcționare a Administrației prezidențiale. Senatorii și deputații sunt reprezentanți aleși ai poporului român, exercitându-și mandatul în serviciul poporului, în temeiul Constituției, a Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor și a regulamentelor proprii de organizare și funcționare.

Însă, dispozițiile legale care reglementează răspunderea penală a Președintelui României, respectiv a deputaților și senatorilor sunt cele prevăzute de Codul penal, care constituie, de altfel, dreptul comun în această materie. Or, în condițiile în care trimiterea la dreptul comun prin norma modificatoare se realizează „cu respectarea prezentului alineat”, care exclude din sfera de incidență a noțiunii de „funcționar public”/„funcționar” persoanele amintite mai sus, în concret, trimiterea la dispozițiile Codului penal rămâne fără obiect.

Cu alte cuvinte, noile dispoziții se constituie în veritabile cauze de impunitate a Președintelui României, a deputaților și senatorilor, în ceea ce privește anumite infracțiuni din actualul Cod penal, cum ar fi: art. 215<sup>1</sup> (delapidarea), art. 246 (abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor), art. 247 (abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi), art. 248 (abuzul în serviciu contra intereselor publice), art. 253<sup>1</sup> (conflictul de interese), art. 254 (luarea de mită), art. 256 (primirea de foloase necuvenite), art. 263 (omisiunea sesizării organelor judiciare) sau art. 289 (falsul intelectual), respectiv în ceea ce privește anumite infracțiuni prevăzute în noul Cod penal, cum ar fi: art. 267 (omisiunea sesizării), art. 289 (luarea de mită), art. 295 (delapidarea), art. 296 (purtarea abuzivă), art. 297 (abuzul în serviciu), art. 300 (uzurparea funcției), art. 301 (conflictul de interese) sau art. 321 (falsul intelectual).

2. Examinând obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolul unic al Legii pentru modificarea art. 253<sup>1</sup> din Codul penal, din analiza comparată a textului de lege modificat cu textul de lege modificador, rezultă că noile dispoziții elimină „funcționarul public” ca subiect activ al infracțiunii de conflict de interese și îl înlocuiește cu persoana care are calitatea de angajat al unei autorități publice, instituții publice, instituții sau altei persoane juridice de interes public, prevăzute de art. 145 din actualul Cod penal.

Pe cale de consecință, norma modificatoare a alin. (1) al art. 253<sup>1</sup> din Codul penal restrânge sfera de aplicare a normei de incriminare a conflictului de interese la persoanele care săvârșesc fapta în exercitarea atribuțiilor de serviciu „ce rezultă dintr-un contract de muncă și o fișă a postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art. 145 din Codul penal”, excluzând incidența normei de incriminare în cazul tuturor persoanelor care exercită funcții alese sau numite, funcții care nu implică încheierea unui contract de muncă cu una dintre instituțiile prevăzute în art. 145 din Codul penal și nu presupun exercitarea atribuțiilor de serviciu pe baza unei fișe a postului.

Or, în condițiile în care, așa cum s-a arătat în prealabil, finalitatea legii este aceea de a crea premisele ca persoana care deține o demnitate sau o funcție publică să-și îndeplinească cu obiectivitate atribuțiile care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative, să-și exercite activitatea de serviciu cu respectarea principiilor imparțialității, integrității, transparenței deciziei și supremației interesului public, iar nu în scopul realizării unor interese personale de natură patrimonială, care să prejudicieze interesul public și să afecteze încrederea cetățenilor în instituțiile statului, restrângerea sferei de incidență a normei de incriminare a conflictului de interese generează importante probleme de neconstituționalitate.

Curtea constată că noua dispoziție se constituie într-o veritabilă cauză de impunitate a persoanelor care dețin funcții alese sau numite în ceea ce privește infracțiunea prevăzută în art. 253<sup>1</sup> din Codul penal, fiind excluși, printre alții, Președintele României, deputații și senatorii, miniștrii, judecătorii, procurorii, funcționarii publici, primarii, președinții consiliilor județene, consilierii locali și județeni sau prefectii.

Mai mult, tot în alin. (1) al art. 253<sup>1</sup> din Codul penal, noile dispoziții introduc sintagma „folos material necuvenit”. Însă, prevederea condiției caracterului necuvenit al folosului material obținut este lipsită de fundament, în raport cu obiectul juridic special al acestei infracțiuni, respectiv relațiile sociale referitoare la buna desfășurare a activității de serviciu, activitate care nu se poate realiza în condițiile îndeplinirii unor acte cu încălcarea principiilor imparțialității, integrității, transparenței deciziei și supremației interesului public în exercitarea demnităților și funcțiilor publice. Astfel, conflictul de interese nu poate presupune doar obținerea unor foloase materiale necuvenite, ci obținerea oricărui tip de folos, întrucât incriminarea nu urmărește sancționarea unor situații în care sunt încălcate normele legale care conferă temei și justificare obținerii unor foloase materiale, ci a situațiilor în care exercitarea imparțială a atribuțiilor de serviciu ale funcționarului public ar putea fi afectată.

În ceea ce privește modificarea adusă alin. (2) al art. 253<sup>1</sup> din Codul penal, aceasta vizează o completare a excepției de la aplicarea dispozițiilor alin. (1). Astfel în Codul penal actual, dispozițiile alin. (1) nu se aplică în cazul „emiterii, aprobării sau adoptării actelor normative”. Norma modificatoare prevede în plus că nu există infracțiunea de conflict de interese nici când emiterea, aprobarea, adoptarea sau semnarea privește un act administrativ sau când se încheie acte sau se iau hotărâri care privesc creația, dezvoltarea, pregătirea științifică, artistică, literară, profesională. De asemenea, nu intră în sfera actelor incriminate nici semnarea actelor normative.

Or, în măsura în care sfera subiecților de drept care pot avea calitatea de autor al infracțiunii de conflict de interese a fost restrânsă, potrivit modificărilor aduse alin. (1) al art. 253<sup>1</sup>, la persoanele care își exercită atribuțiile de serviciu în temeiul unui contract de muncă, se ridică problema competenței unor astfel de persoane de a emite, aproba, adopta sau semna acte normative sau administrative, de a încheia acte sau de lua hotărâri care privesc creația, dezvoltarea, pregătirea științifică, artistică, literară, profesională, după caz. Apare cu evidență faptul că, în majoritatea cazurilor, în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice, persoanele cu competențe în domeniul decizional sunt cele care au fost investite în funcția sau demnitatea publică prin numire sau alegere, aceste persoane exercitând atribuții în materia vizată de textul de lege.

Pe de altă parte, completarea dispozițiilor care reglementează excepțiile de la incriminarea faptelor care se constituie în infracțiuni de conflict de interese cu faptele care vizează emiterea, aprobarea, adoptarea sau semnarea actelor administrative lipsesc de conținut însăși reglementarea infracțiunii, echivalând practic cu o dezincriminare a faptei. Astfel, exercitarea atribuțiilor de serviciu în cadrul autorităților publice, instituțiilor publice, instituțiilor sau altei persoane juridice de interes public se materializează într-o proporție covârșitoare prin emiterea, aprobarea, adoptarea și semnarea unor acte administrative care produc efecte juridice în sfera relațiilor sociale. Or, înlăturând de la incidența legii penale tocmai faptele persoanelor care constituie principalul obiect de activitate al acestora, tragerea la răspundere penală, sub aspectul săvârșirii infracțiunii vizate, devine una iluzorie.

---

Potrivit Expunerii de motive care a însoțit Legea nr. 278/2006, se arăta că, în vederea eficientizării acțiunilor de prevenire și sancționare a faptelor de corupție, prin incriminarea „conflictului de interese”, „se urmărește sancționarea penală a funcționarului public care, în mod conștient și deliberat, satisface interese personale prin îndeplinirea atribuțiilor publice [...], înlăturarea oricărei suspiciuni cu privire la conduita funcționarului public care este chemat să îndeplinească un act sau să participe la luarea unei decizii în virtutea atribuțiilor sale de serviciu, iar prin aceasta produce, direct sau indirect, un folos material pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de servicii sau foloase de orice natură. În prezent, există întemeiat suspiciunea că funcționarul public nu va depune toate diligențele în vederea satisfacerii interesului public, ci va încerca să satisfacă interesul său ori al uneia dintre persoanele sus-arătate.”

Dacă în anul 2006, legiuitorul a apreciat oportună incriminarea „conflictului de interese”, pentru motivele expuse mai sus, în anul 2013, legiuitorul practic dezincriminează fapta, fără a motiva în nici un fel intervenția sa legislativă. Aceasta nu este justificată atâta timp cât acțiunile de prevenire și sancționare a faptelor de corupție comise de funcționarii publici sunt la fel necesare în societatea românească, cum la fel de necesare sunt măsurile, inclusiv prin mijloace de drept penal, de asigurare a integrității în exercitarea funcțiilor publice.

3. În concluzie, dispozițiile art. I pct. 5 și art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative exceptează din sfera de incidență a noțiunilor de „funcționar public”/„funcționar”, definite de prevederile art. 147 din actualul Cod penal, respectiv de „funcționar public” prevăzut de art. 175 din noul Cod penal, pe Președintele României, pe deputații și pe senatorii, persoane care sunt exonerate de răspundere penală pentru toate infracțiunile la care subiectul activ este un funcționar public sau funcționar.

De asemenea, prin înlocuirea noțiunii de „funcționar public” cu sintagma „persoanei care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu ce rezultă dintr-un contract de muncă și o fișă a postului semnate cu o instituție dintre cele prevăzute la art. 145” sunt exonerate de răspundere penală pentru infracțiunea de conflict de interese, toate persoanele care, deși se circumscriu sferei noțiunii de drept penal a „funcționarului public”, astfel cum este aceasta definită de art. 147 din actualul Cod penal, sunt investite în funcția sau demnitatea publică prin numire sau alegere. De asemenea, prin eliminarea din sfera actelor care pot constitui infracțiunea de conflict de interese a celor care privesc emiterea, adoptarea, aprobarea și semnarea actelor administrative sau a hotărârilor privind creația și dezvoltarea științifică, artistică, literară și profesională, infracțiunea este propriu-zis lipsită de conținut.

Curtea constată că, prin modificările operate, legiuitorul a afectat protecția penală acordată unor valori sociale deosebit de importante. Fenomenul corupției este considerat a fi una dintre cele mai grave amenințări cu privire la instituțiile statului de drept, democrație, drepturile omului, echitatea și justiția socială, cu efecte negative asupra activității autorităților și instituțiilor publice și asupra funcționării economiei de piață. Corupția se constituie într-un obstacol al dezvoltării economice a statului și compromite stabilitatea instituțiilor democratice și fundamentul moral al societății. În consecință, în ultima perioadă, politica penală declarată a statului a fost aceea de a intensifica eforturile în scopul adoptării unor acte normative în materia combaterii corupției, care, printre altele, să prevadă incriminarea coordonată a tuturor infracțiunilor de corupție la toate nivelurile autorităților și instituțiilor statului.



În condițiile în care mandatul prezidențial și mandatul parlamentar sunt definite ca funcții de demnitate publică, astfel cum fac referire dispozițiile art. 16 alin. (3) din Constituție, persoanele care ocupă aceste funcții exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul Constituției și a legii, în scopul realizării prerogativelor de putere cu care sunt investite, la nivelul cel mai înalt în statul român. Prin urmare, având în vedere sfera atribuțiilor ce intră în competența funcțiilor alese exceptate de la dispozițiile art. 147 din actualul Cod penal și de la dispozițiile art. 175 din noul Cod penal, care, prin excelență, au conotații de putere publică, este justificată vocația acestora la calitatea de subiect activ pentru infracțiunile de serviciu și pentru infracțiunile de corupție. Însă, consacrand la nivel normativ cauza de impunitate a acestor persoane cu privire la infracțiuni care aduc atingere instituțiilor fundamentale ale statului de drept, legiuitorul reglementează un regim juridic distinct, de natură să le confere un statut privilegiat față de restul persoanelor care exercită funcții și demnități publice, și care rămân circumscrise noțiunii de „funcționar public”. Așa fiind, în mod paradoxal, legiuitorul extrage din aria de incidență a răspunderii penale, tocmai persoanele care ocupă funcții reprezentative în stat și care exercită prerogative de putere reală, persoane ale căror fapte de natură penală produc consecințe grave asupra bunei funcționări a autorităților publice, asupra actului decizional care privește interesul general al societății, și nu în ultimul rând, asupra încrederii cetățenilor în autoritatea și prestigiul instituțiilor statului.

Curtea apreciază că, dacă asemenea fapte nu ar fi descurajate prin mijloacele dreptului penal, ar conduce la încălcarea valorilor fundamentale, ocrotite de Codul penal, valori de rang constituțional, precum statul de drept, democrația, respectarea Constituției și a legilor, care sunt consacrate prin art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală printre valorile supreme.

Pe de altă parte, Curtea constată că statutul juridic distinct, privilegiat, sub aspectul răspunderii penale, contravine principiului egalității în drepturi a cetățenilor consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia „cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări”. Mai mult, dispozițiile art. I pct. 5 și art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative contravin și prevederilor art. 16 alin. (2) din Constituție. Într-adevăr, în măsura în care anumite subiecte de drept sunt excluse, prin efectul unei dispoziții legale adoptate în considerarea lor și aplicabile numai în ceea ce le privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia „nimeni nu este mai presus de lege”.

În plus, statutul juridic privilegiat creat persoanelor care ocupă funcțiilor alese exceptate de la dispozițiile art. 147 din actualul Cod penal și de la dispozițiile art. 175 din noul Cod penal contravine și prevederilor art. 11 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora „Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.” Astfel, ratificând sau aderând la convențiile internaționale menționate în prealabil, statul român și-a asumat obligația de a respecta și transpune întocmai prevederile internaționale în dreptul său intern, și anume obligația de a incrimina corupția activă și corupția pasivă a persoanelor care se circumscriu categoriilor „agent public”/„membru al adunărilor publice naționale”/„funcționar național”/„ofițer public”, noțiuni care au corespondență în dreptul penal român, în noțiunile de „funcționar public”/„funcționar”.

*Mutatis mutandis*, Curtea reține aceleași argumente și în ceea ce privește cauza de impunitate a persoanelor care ocupă funcții sau demnități publice obținute prin numire sau

---

alegere în cadrul autorităților publice, instituțiilor publice, instituțiilor sau altor persoane juridice de interes public, cu privire la infracțiunea de conflict de interese.

În plus, referitor la modificările aduse art. 253<sup>1</sup> din Codul penal, Curtea constată că, potrivit art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, respectarea Constituției este obligatorie, de unde rezultă că Parlamentul nu-și poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale, decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție. De altfel, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa (Decizia Curții Constituționale nr. 62/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 104 din 12 februarie 2007) că „Parlamentul nu ar putea defini și stabili ca infracțiuni, fără ca prin aceasta să încalce Constituția, fapte în conținutul cărora ar intra elemente de discriminare dintre cele prevăzute de art. 4 alin. (2) din Legea fundamentală. Tot astfel, Parlamentul nu poate proceda la eliminarea protecției juridice penale a valorilor cu statut constituțional. Libertatea de reglementare pe care o are Parlamentul în aceste cazuri se exercită prin reglementarea condițiilor de tragere la răspundere penală pentru faptele antisociale care aduc atingere valorilor prevăzute și garantate de Constituție”.

III. Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile art. I pct. 5 și art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative și dispozițiile articolului unic al Legii pentru modificarea art. 253<sup>1</sup> din Codul penal contravin prevederilor art. 1 alin. (3) și (5), art. 11 alin. (1) și ale art. 16 alin. (1) și (2) din Constituția României.

*Decizia nr. 2 din 15 ianuarie 2014 cu privire la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 5 și art. II pct. 3 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative și a articolului unic din Legea pentru modificarea art. 253<sup>1</sup> din Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014.*

**Prevederile de lege supuse controlului de constituționalitate sunt deficitare, întrucât nu stabilesc distinct, precis, explicit și cu claritate categoria infracțiunilor pentru care sunt incidente dispozițiile privind circumstanțele individualizării pedepselor. Opțiunea legiuitorului de a situa diferit în cele două coduri face incert scopul reglementării instituției juridice, lipsește de sens norma juridică și creează confuzie în procesul de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale. Scopul urmărit de legiuitor prin acordarea beneficiului reducerii sau înlocuirii pedepsei a fost acela de a încuraja recuperarea integrală a prejudiciilor produse prin săvârșirea unor fapte penale, însă această finalitate nu poate substitui obligația statului de a asigura, prin politica sa penală, siguranța și securitatea cetățenilor săi.**

**Cuvinte cheie:** *Respectarea legilor, calitatea legii, egalitatea în drepturi, efectele deciziilor Curții Constituționale, rolul Consiliului Superior al Magistraturii, principiul separației și echilibrului puterilor, principiul bicameralismului, procedura legislativă, dreptul la un proces echitabil, infracțiune*

## Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, cei 50 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Democrat Liberal solicită Curții să se pronunțe asupra constituționalității dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative prin

raportare la prevederile art. 133 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției. Conform prevederilor art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, Plenul Consiliului avizează proiectele de acte normative care privesc activitatea autorității judecătorești. În condițiile prevăzute de lege, avizul Consiliului este obligatoriu a fi cerut, dar desigur nu și de a fi urmat. Astfel, potrivit prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, respectarea legilor este obligatorie, chiar și de către Parlament. Nesolicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii echivalează cu o nesocotire a acestor prevederi constituționale. Așa cum rezultă din Raportul asupra abrogării art. 74<sup>1</sup> din Codul penal, Comisia juridică, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților, care era Camera decizională, a întocmit acest raport fără să fi solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii. Camera Deputaților, pe baza raportului Comisiei, a adoptat textul criticat de neconstituționalitate fără avizul C.S.M., ceea ce are ca efecte încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

În același timp, prin aceeași atitudine de ignorare a lipsei avizului Consiliului Superior al Magistraturii, au fost încălcate și prevederile art. 1 alin. (3), referitoare la principiul statului de drept, în sensul că prevederile art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 erau obligatorii și pentru Parlament atât timp cât acesta nu le-a modificat, completat sau abrogat. În plus, au fost încălcate și prevederile art. 133 alin. (1) din Constituție, în sensul că nevizarea legii criticate pentru neconstituționalitate echivalează cu o încălcare a rolului constituțional al Consiliului de garant al independenței justiției.

În ceea ce privește neconformitatea prevederilor art. 1 pct. 5 referitor la art. 147 din Codul penal cu Constituția României, problema reglementată presupune o serie de clarificări, pe care Parlamentul nu le-a făcut, motiv pentru care textul criticat apare ca fiind imprecis, impredictibil și, ca urmare, contrar prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală.

În primul rând, definițiile date „funcționarului public” și „funcționarului” de Codul penal nu au nicio semnificație legată de organizarea și funcționarea unor autorități sau instituții publice. Astfel, definițiile date de Codul penal au semnificații doar penale, adică definirea persoanelor care au o anumită calitate și care au săvârșit sau pot săvârși infracțiunile prevăzute în partea specială a Codului penal sau în legi speciale. În cazul în care unii dintre funcționarii publici (demnitari sau persoane care dețin alte calități, precum cele prevăzute în textul criticat de neconstituționalitate) săvârșesc infracțiuni pot fi sancționați cu pedepse mai aspre tocmai datorită importanței calității pe care o au sau se pot reglementa infracțiuni speciale în aceasta privință și nicidecum nu pot fi exonerati sau exceptați.

În același timp, mai există o definiție a „funcționarului public” legată de calitatea și atribuțiile, pe care acesta le are în cadrul unor autorități publice, definiție care ține de regulile de drept administrativ. Definiția în discuție nu este cea de-a doua din explicația de mai sus, ci prima dintre acestea care apare confuză și imprecisă. În aceste condiții, nu contează că persoana în cauză are calitatea de demnitar public sau deține alte calități sau funcții, pentru că potrivit Codului penal, și acesta este „funcționar public” în înțelesul legii penale. Ca urmare, reglementarea confuză a acestei diferențieri are drept efect o normă imprecisă și impredictibilă, motiv pentru care aceasta încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

În cazul în care demnitarii publici și celelalte persoane cu funcțiile prevăzute de textul în cauză ar fi scoși din sfera definiției de „funcționar public” s-ar ajunge la o discriminare vădită, în

---

sensul că această categorie de personal care lucrează în autoritățile și instituțiile publice nu ar mai putea fi condamnați pentru fapte pentru care celelalte persoane pot să fie condamnate, ceea ce echivalează cu o vădită încălcare a prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție și un exces de discriminare în favoarea persoanelor vizate de textul criticat de neconstituționalitate.

În ceea ce privește neconformitatea prevederilor art. II pct. 5 referitor la art. 309<sup>1</sup> din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) și ale art. 16 alin. (1) din Constituție, în legătură cu soluția cuprinsă în prevederile art. 309<sup>1</sup> din Codul penal, Curtea Constituțională s-a pronunțat deja prin Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011.

Curtea Constituțională reține în legătură cu conținutul fostului art. 74<sup>1</sup> din Codul penal, care avea același conținut cu cel al actualului art. 309<sup>1</sup> din Codul penal referitor la prejudiciul cauzat prin comiterea de infracțiuni, că prezintă vicii de constituționalitate, motiv pentru care acest conținut a fost declarat neconstituțional. Se menționează că, singura diferență se referă la cuantumul unor sume care reprezintă prejudiciul creat prin săvârșirea unor infracțiuni.

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate, Curtea a reținut următoarele:

Potrivit dispozițiilor art. 9 - Avizarea proiectelor din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, „(1) În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării.”

Un astfel de caz este prevăzut de dispozițiile art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 628 din 1 septembrie 2012, dispoziții care prevăd că „Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”, iar conform art. 32 alin. (1) din lege „(1) În cazurile în care legea prevede avizul conform, aprobarea sau acordul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere emis de acesta este obligatoriu. Dacă legea prevede consultarea sau avizul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere emis de acesta nu este obligatoriu.”

Curtea observă că această competență a Consiliului Superior al Magistraturii este una legală, acordată prin voința Parlamentului în temeiul textului constituțional al art. 134 alin. (4), potrivit căruia „Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției”.

Deși norma constituțională, exprimând rolul de garant al independenței justiției al Consiliului Superior al Magistraturii, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul acestei autorități, avizarea proiectelor de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești este tratată în legea de organizare și funcționare a acesteia, la care Legea fundamentală face trimitere.

Astfel, indiferent că este vorba de o competență acordată prin lege sau direct prin textul Constituției, autoritățile sunt obligate să o aplice și să o respecte în virtutea art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. O atare concluzie se impune datorită faptului că principiul legalității este unul de rang constituțional (a se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009).

În acest context, apreciem utilă circumscrierea sferei de cuprindere a sintagmei „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”, în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii. În considerentele Deciziei nr. 901/2009, Curtea Constituțională a reținut că sintagma se referă „numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii”. Așa fiind, Consiliul Superior al Magistraturii, ca garant al independenței, conform art. 133 alin. (1) din Constituție, are, potrivit Legii sale organice nr. 317/2004, atribuții referitoare la apărarea judecătorilor și procurorilor împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea (art. 30), cariera judecătorilor și procurorilor (art. 35), admiterea în magistratură, evaluarea, formarea și examenele judecătorilor și procurorilor (art. 36), organizarea și funcționarea instanțelor și a parchetelor (art. 37). Pe cale de consecință, proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului sunt cele precum actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor (care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, incompatibilități și interdicții, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor, răspunderea acestora etc.), reglementat în prezent prin Legea nr. 303/2004, organizarea judiciară (instanțele judecătorești - organizare/competențe/conducere, Ministerul Public - organizare/competențe/conducere, organizarea și funcționarea Institutului Național al Magistraturii, compartimentele auxiliare de specialitate din cadrul instanțelor și al parchetelor, bugetele instanțelor și parchetelor etc.), reglementată în prezent prin Legea nr. 304/2004, sau organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în Legea nr. 317/2004.

Orice altă interpretare dată sintagmei „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”, ar determina o extindere a competențelor Consiliului Superior al Magistraturii care nu s-ar întemeia pe criterii clare și previzibile, deci ar fi arbitrară. Astfel, acceptând susținerea autorilor obiecției de neconstituționalitate, potrivit căreia omisiunea de a supune avizării Consiliului actul normativ prin care se aduc modificări Codului penal ar contraveni rolului său constituțional de garant al independenței justiției, s-ar accepta implicit teza conform căreia solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii ar fi obligatorie în cadrul elaborării tuturor actelor normative. În măsura în care orice lege este susceptibilă a genera o situație conflictuală, care ar determina investirea unei instanțe judecătorești cu soluționarea litigiului, s-ar putea concluziona că toate actele normative „privesc activitatea autorității judecătorești”. Or, dincolo de lipsa de fundament logic și juridic a unei astfel de interpretări, împrejurarea creată ar conduce la situația în care Consiliul Superior al Magistraturii ar îndeplini competențe similare celor ale Consiliului Legislativ, care potrivit art. 79 alin. (1) din Constituție „este un organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații”, ceea ce este inadmisibil. Consiliul Superior al Magistraturii, ca parte componentă a autorității judecătorești, potrivit dispozițiilor Legii fundamentale, cu rol de garant al independenței justiției, nu poate fi transformat într-un organ consultativ al Parlamentului, autoritatea legiuitoare, fără a fi

---

afectate valori constituționale precum statul de drept sau principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale.

Prin urmare, Curtea apreciază că critica de neconstituționalitate întemeiată pe pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) și ale art. 133 alin. (1) din Constituție este nefondată.

Examinând obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 2 și art. II pct. 5 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative, Curtea reține următoarele:

Prin Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor, Codul penal al României, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 65 din 16 aprilie 1997, a fost completat, prin altele, cu articolul 74<sup>1</sup>. În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, Curtea Constituțională a fost sesizată cu excepția de neconstituționalitate a noilor dispoziții cuprinse în Codul penal, iar în urma efectuării controlului de constituționalitate, prin Decizia nr. 573 din 3 mai 2011 a admis sesizarea și a constatat că prevederile art. 74<sup>1</sup> din Codul penal sunt neconstituționale.

În temeiul dispozițiilor art. 147 alin. (1) Constituție, legiutorul a reluat în dezbaterile dispozițiile declarate neconstituționale, adoptând o reglementare cu un conținut juridic parțial diferit.

Analizând conținutul prevederilor legale, în forma supusă în prezent controlului de constituționalitate, Curtea constată că, prin modificările operate în urma reexaminării legii, legiutorul a eliminat parțial motivele de neconstituționalitate reținute în prealabil de Curtea Constituțională. Astfel, dispozițiile legale au fost puse în acord cu decizia Curții Constituționale în ceea ce privește eliminarea sintagmei „se poate” din conținutul alin. (2) al articolului, care lăsa judecătorului posibilitatea de a aplica pedeapsa cu amenda, precum și reglementarea tentativei în cazul infracțiunilor ce intră sub incidența dispozițiilor art. 74<sup>1</sup> din Codul penal.

Cu privire la celelalte argumente de neconstituționalitate reținute în Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, Curtea apreciază că acestea subzistă în noua reglementare.

În redactarea anterioară a art. 74<sup>1</sup> din Codul penal, beneficiul reducerii pedepsei sau înlocuirea acesteia cu o sancțiune cu caracter administrativ se acordau dacă acoperirea prejudiciului se realiza până la soluționarea cauzei în primă instanță. În Decizia nr. 573/2011, Curtea a reținut că „tratamentul juridic diferențiat în funcție de acest moment procesual afectează drepturile învinuților sau inculpaților față de care s-a pronunțat deja o hotărâre judecătorească pe fond, fiind discriminați în raport cu cei care se află în faza de urmărire penală ori în faza de judecată în primă instanță, cu toate că ambele categorii se află în aceeași situație juridică fiind cercetați pentru infracțiuni de prejudiciu identice, comise în aceeași perioadă”. Pe de altă parte, Curtea Constituțională a constatat că „o reglementare cu un conținut similar se regăsește în art. 10 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 672 din 27 iulie 2005, potrivit căruia limitele pedepsei prevăzute de lege pentru fapta săvârșită se reduc la jumătate numai dacă în cursul urmăririi penale sau al judecării, până la primul termen de judecată, învinuitul ori inculpatul acoperă integral prejudiciul cauzat. Cu prilejul controlului de constituționalitate exercitat, Curtea a statuat prin Decizia nr. 932/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 42 din 19 ianuarie 2007, și prin Decizia nr. 1.196/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 745 din 8 noiembrie

2010, că textul legal criticat este constituțional, făcând totodată mențiunea că, de această dată, nu se creează premisele unei discriminări, întrucât beneficiul este aplicabil tuturor subiecților activi ai infracțiunii, primul termen de judecată putând fi considerat cel imediat următor datei intrării în vigoare a Legii nr. 241/2005, indiferent de faza în care se află judecarea procesului penal”.

În redactarea textului supus controlului de constituționalitate în prezentul dosar, beneficiul reducerii pedepsei sau înlocuirea acesteia cu o sancțiune cu caracter administrativ se acordă dacă recuperarea integrală a prejudiciului are loc până la pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive. Viciul de neconstituționalitate constatat de Curte prin Decizia nr. 573/2011 a vizat situația tranzitorie a cauzelor aflate pe rolul instanțelor de judecată raportat la momentul apariției legii, aceasta fiind perspectiva care a determinat discriminarea sancționată de Curte. Or, soluția legislativă din legea supusă controlului de constituționalitate nu rezolvă punctual viciul de neconstituționalitate, pentru că nu reglementează situația tranzitorie a cauzelor pendinte, ci vizează toate situațiile, inclusiv acelea care privesc cauzele care intră pe rolul instanțelor de judecată ulterior intrării în vigoare a legii. Efectul noii reglementări modifică astfel esența și scopul cauzei de reducere sau înlocuire a pedepsei, care avea în vedere nu doar recuperarea integrală a prejudiciului, ci și recuperarea lui cât mai grabnică, fapt ce demonstrează stăruința depusă de infractor și care trebuie să concure și la soluționarea cu celeritate a cauzelor penale. Or, acordarea beneficiului reducerii sau înlocuirii pedepsei, chiar în ipoteza în care recuperarea prejudiciului are loc în ultimul moment al judecării - pronunțarea unei hotărâri definitive, ar însemna derularea unui întreg proces, incluzând faza de urmărire penală, judecată în primă instanță și judecata în căile de atac, permițându-i infractorului să decidă, în funcție de mersul procesului, momentul în care va recupera prejudiciul, știind că, indiferent când o face, beneficiază de cauza de reducere sau înlocuire a pedepsei.

Terminologia ambiguă, imprecisă, de natură a lipsi de previzibilitate norma supusă controlului. Prin înlocuirea „infracțiunilor de gestiune frauduloasă, înșelăciune, delapidare, abuz în serviciu contra intereselor persoanelor, abuz în serviciu contra intereselor publice, abuz în serviciu în formă calificată și neglijență în serviciu, prevăzute în prezentul cod, ori a unor infracțiuni economice prevăzute în legi speciale, prin care s-a pricinuit o pagubă” cu sintagma „infracțiunilor prin care s-a produs un prejudiciu evaluabil în bani” nu sunt înlăturate viciile de neconstituționalitate în ceea ce privește lipsa de corelare atât cu alte prevederi similare din Codul penal, cât și cu cele reglementate în legi speciale, ceea ce este de natură să genereze confuzii, incertitudine și dificultăți în ceea ce privește interpretarea și aplicarea acestuia.

În aceste condiții, Curtea constată că prevederile de lege supuse controlului de constituționalitate sunt deficitare, întrucât nu stabilesc distinct, precis, explicit și cu claritate categoria infracțiunilor pentru care sunt incidente dispozițiile privind circumstanțele individualizării pedepselor. Sintagma „infracțiuni prin care s-a produs un prejudiciu evaluabil în bani” prezintă un grad sporit de generalitate, condiția producerii unui „prejudiciu evaluabil în bani” putând fi reținută în situația săvârșirii unor varii categorii de infracțiuni. Jurisprudența face distincția între infracțiunile de prejudiciu – în cazul cărora producerea unui prejudiciu este o condiție necesară pentru existența infracțiunii și celelalte infracțiuni – pentru care prejudiciul nu este un element constitutiv, dar care, în concret, pot avea ca urmare producerea unui prejudiciu. Cu

---

titlu exemplificativ, în prima categorie, se includ infracțiunile contra patrimoniului (furtul, tâlhăria, gestiunea frauduloasă, distrugerea etc.) sau unele dintre infracțiuni de serviciu (abuzul în serviciu, neglijența în serviciu etc.), așa cum sunt reglementate în Codul penal, iar în cea de-a doua categorie, pot fi incluse unele dintre infracțiunile contra persoanei (vătămarea corporală, lipsirea de libertate, șantajul etc.), contra autorității (ultrajul), contra familiei (abandonul de familie), contra siguranței circulației pe căile ferate (distrugerea și semnalizarea falsă) etc. Aceeași diferențiere, din punctul de vedere al prejudiciului produs, se poate constata și în ceea ce privește infracțiunile reglementate în diverse legi speciale. De exemplu, unele dintre infracțiunile de evaziune fiscală, reglementate de Legea nr. 241/2005, sunt infracțiuni de prejudiciu, în timp ce Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție conține infracțiuni pentru care prejudiciul nu este o condiție necesară realizării elementelor constitutive ale infracțiunii, dar care, în concret, sunt/pot fi generatoare de prejudiciu.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut în repetate rânduri că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. În lumina celor enunțate mai sus, Curtea constată că, în mod evident, prevederile art. I pct. 2 și art. II pct. 5 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative, caracterizate printr-o tehnică legislativă inadecvată, nu întrunesc exigențele de claritate, precizie și previzibilitate și sunt astfel incompatibile cu principiul fundamental privind respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție.

De asemenea, persistă motivele de neconstituționalitate referitoare la natura juridică a instituției consacrate prin dispozițiile legale supuse controlului. Prin Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, Curtea a reținut că, reglementând, „în partea generală a Codului penal, titlul III, capitolul V, secțiunea II intitulată Circumstanțe atenuante și agravante, legiuitorul s-a limitat la adăugarea acestui articol, fără a-i da o denumire marginală. Acest aspect este de natură a crea serioase controverse cu privire la natura juridică a instituției, putând fi circumstanțe atenuante; împrejurări care pot constitui circumstanțe atenuante; cauze de reducere a pedepsei; cauze de înlocuire a răspunderii penale ori cauze de împiedicare a punerii în mișcare a acțiunii penale potrivit art. 10 alin. (1) lit. b<sup>1</sup>) din Codul de procedură penală coroborat cu art. 181 din Codul penal”.

Mai mult, Curtea a reținut cu același prilej, că „o problemă deosebită o ridică situația în care există mai mulți participanți la săvârșirea vreuneia dintre infracțiunile enumerate în acest text, iar prejudiciul este reparat doar de un singur participant. De vreme ce nu a fost definită în mod univoc natura juridică a textului legal criticat, nu este pe deplin clar dacă și în ce măsură pot fi aplicabile dispozițiile art. 28 din Codul penal referitoare la circumstanțele personale și reale și potrivit căruia termenul de „circumstanțe” are un înțeles larg, incluzând toate împrejurările care atenuază sau agravează răspunderea penală (inclusiv cauzele de reducere a pedepselor sau cauzele de nepedepsire)”.

O problemă nouă, importantă, care lipsește norma de claritate, din perspectiva definirii naturii juridice a instituției consacrate prin dispozițiile legale supuse controlului și a incidenței sale, o constituie locul unde a înțeles legiuitorul să introducă aceste modificări: dacă în cazul actualului Cod penal, dispozițiile art. 74<sup>1</sup> sunt localizate în Partea generală, Titlul III, Capitolul V,



Secțiunea II intitulată *Circumstanțe atenuante și agravante*, dispozițiile art. 309<sup>1</sup> ale noului Cod penal sunt inserate în Partea Specială, Titlul V, Capitolul II intitulat *Infrațiuni de serviciu*. Astfel, în prima situație, apare că dispozițiile au o aplicabilitate generală, cu privire la infracțiunile prevăzute atât în actualul Cod penal cât și în legile speciale, în vreme ce în cazul noului Cod penal, legiuitorul pare că limitează sfera de incidență a acestor cauze de reducere sau de înlocuire a pedepsei la infracțiunile de serviciu „prin care s-a produs un prejudiciu evaluabil în bani”. Consecințele juridice sunt evident diferite în funcție de locul unde este reglementată cauza de reducere sau de înlocuire a pedepsei, iar, în condițiile în care textul analizat din perspectiva constituționalității este identic, opțiunea legiuitorului de a-l situa diferit în cele două coduri face incert scopul reglementării, lipsește de sens norma juridică și creează confuzie în procesul de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale.

Pe de altă parte, Curtea observă că noile dispoziții prevăd sporirea până la 500.000 euro, în echivalentul monedei naționale, a cuantumului prejudiciului cauzat ca urmare a săvârșirii unei infracțiuni și recuperat până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare pentru care se poate aplica amenda penală, (reglementarea anterioară prevedea 100.000 euro), respectiv până la 100.000 euro, în echivalentul monedei naționale, pentru aplicarea sancțiunii administrative (reglementarea anterioară prevedea 50.000 euro). În condițiile actualului Cod penal, conform art. 146, prin consecințe deosebit de grave se înțelege o pagubă mai mare de 200.000 lei, iar în condițiile noului Cod penal, conform art. 183, prin consecințe deosebit de grave se înțelege o pagubă mai mare de 2.000.000 lei. Curtea observă, deci, că în condițiile actualului Cod penal, se poate aplica amendă penală ori o sancțiune administrativă (mustrare, mustrare cu avertisment, sau amendă administrativă) pentru infracțiunile cu consecințe deosebit de grave, iar în condițiile noului Cod penal, se poate aplica amendă penală pentru infracțiunile cu consecințe deosebit de grave.

Efectul juridic al sporirii cuantumului prejudiciului cauzat și recuperat determină aplicarea unor pedepse blânde (amendă penală ori sancțiune administrativă) unor fapte care prezintă un accentuat pericol social, împrejurare ce este de natură a deturna în mod vădit scopul legii penale, acela de a descuraja săvârșirea de infracțiuni prin aplicarea unor pedepse corespunzătoare atât naturii cât și pericolului faptei incriminate.

Curtea reține că scopul urmărit de legiuitor prin acordarea beneficiului reducerii sau înlocuirii pedepsei a fost acela de a încuraja recuperarea integrală a prejudiciilor produse prin săvârșirea unor fapte penale, însă această finalitate nu poate substitui obligația statului de a asigura, prin politica sa penală, siguranța și securitatea cetățenilor săi, pedepsind acele persoane care se abat în mod grav de la normele de conviețuire prin sancțiuni penale corespunzătoare pericolului social relevant.

Or, mărirea valorii prejudiciului creat prin săvârșirea unei fapte penale nu face altceva decât să lipsească de fermitate atitudinea statului în ceea ce privește combaterea fenomenului infracțional și tragerea la răspundere penală a persoanelor care se fac culpabile de producerea unor prejudicii atât de grave și, implicit, să îngreuneze înfăptuirea actului de justiție, care, potrivit art. 21 și art. 124 alin. (2) din Constituție, trebuie să se facă pentru toți justițiabilii în cadrul unui real proces echitabil și într-o manieră unică, imparțială și egală.

---

Potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile pronunțate de Curtea Constituțională sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, având aceleași efecte pentru toate autoritățile publice și toate subiectele individuale de drept.

Decizia prin care Curtea Constituțională, în exercitarea controlului concret, a posteriori, admite sesizarea de neconstituționalitate este obligatorie și produce efecte *erga omnes*.

Mai mult, în acord cu jurisprudența sa, spre exemplu, Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 17 ianuarie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 16 din 26 ianuarie 1995, sau Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, forța obligatorie ce însoțește actele juridictionale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Soluția este aceeași și pentru efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

Așa fiind, Curtea constată că, parcurgând procedura de legiferare și adoptând legea în forma care face obiectul controlului de constituționalitate în prezenta cauză, Parlamentul nu a respectat prevederile constituționale cuprinse în art. 147 alin. (1) și (4) referitoare la efectele deciziilor pronunțate de Curtea Constituțională.

Deși nu au fost invocate în mod expres de către autorii obiecției ca argument de neconstituționalitate, din analiza comparată a documentelor privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv a propunerii legislative depuse de inițiatori, a formei adoptate de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a celei adoptate de Camera Deputaților, cu rol de Cameră decizională, Curtea reține că sunt diferențe majore de conținut juridic între forma finală a legii și forma proiectului de lege, modificările și completările adoptate de Camera Deputaților dând o configurație deosebită, semnificativ diferită față de cea a proiectului de lege în forma adoptată de Senat.

Curtea constată că legea, în redactarea pe care a adoptat-o Camera Deputaților, se îndepărtează în mod substanțial atât de textul propunerii legislative, cât și de obiectivele urmărite de această propunere. Astfel, au fost adoptate prevederi referitoare la aplicarea legii penale de dezincriminare, suspendarea cursului prescripției, determinarea sferei de incidență a noțiunilor de „funcționar public”/„funcționar”, se reintroduc infracțiunile contra demnității: insulta, calomnia, proba verității, iar în ceea ce privește dispozițiile art. 74<sup>1</sup> din Codul penal, a căror abrogare au propus-o inițiatorii legii, acestea dobândesc o nouă redactare. Niciuna dintre aceste soluții nu a făcut obiectul inițiativei legislative și nu a fost dezbătută în Senatul României. Or, Curtea apreciază că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră, legea fiind, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament.

III. Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile art. I pct. 2 și art. II pct. 5 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative contravin prevederilor art. 1 alin. (3) și (5), art. 21 alin. (1) și (3), art. 24 și ale art. 147 alin. (1) și (4) din Constituția României.

*Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014 cu privire la cu privire la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 2 și pct. 5 și art. II pct. 3 și pct. 5 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014.*

**Libera apreciere a Parlamentului cu privire la obiectul legii de abilitare este expresia oferirii posibilității pentru executiv de a emite reglementări prin ordonanțe pe timpul vacanței parlamentare, în domenii pe care Parlamentul însuși, deși le apreciază ca prioritare în perioada respectivă, nu le poate reglementa prin lege.**

**Cuvinte cheie:** *principiul bicameralismului, delegare legislativă, ordonanțe ale Guvernului, lege de abilitare, lege organică, procedură legislativă, principiul separației puterilor în stat.*

## Rezumat

I. **În motivarea sesizării formulate de un număr de 97 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Democrat Liberal și Partidului Național Liberal**, se arată că, potrivit art. 61 din Constituția României, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă în procedura legislativă prin diviziunea de competențe prevăzută de art. 75 din Legea fundamentală, în cadrul căreia fiecare dintre cele două Camere este, în cazurile expres definite, prima Cameră sesizată sau Cameră decizională. Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. În cauza de față, principiul bicameralismului a fost încălcat prin introducerea de noi domenii de abilitare a Guvernului în a emite ordonanțe, cu atât mai importante cu cât ne aflăm în fața unui transfer de competențe. Având în vedere faptul că niciunul dintre domeniile enumerate mai sus nu a fost avut în vedere de către inițiator și nu a fost dezbătut în prima Camera sesizată (Senat), autorii consideră că Legea privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe încalcă principiul bicameralismului. Textele introduse modifică substanțial proiectul de lege, extinzând abilitarea la domenii de importanță deosebită, inclusiv transferul dreptului de proprietate sau al dreptului de administrare pentru unele bunuri aflate în domeniul public sau privat al statului. Or, prin adoptarea acestei legi s-au încălcat dispozițiile art. 61 și art. 75 din Constituția României.

Legea atacată încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și (4) și ale art. 8 alin. (1) din Constituție. Prin delegare, Guvernul primește competențe aparent egale cu puterea legislativă, dar nu devine egalul Parlamentului, nu se substituie acestuia, deoarece nu poate reprezenta națiunea, calitate ce nu poate fi transmisă prin niciun fel de delegare. În timp ce legea este opera suverană a voinței generale, ordonanța este produsul activității Guvernului, activitate reglementată prin legi. Competența de a emite ordonanțe ține tot de puterea executivă, ea fiind, de fapt, o executare a legii de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe. Tocmai această caracteristică a delegării prevăzute de art. 115 alin. (1)-(3) din Constituția României necesită o examinare atentă a fiecărei legi din punct de vedere al respectării principiilor statului de drept și al pluralismului. Legea atacată cuprinde norme imprecise, cu caracter general, care nu stabilesc cu exactitate măsurile legislative delegate. În toate aceste texte, este imposibil de identificat exact tipul de legislație avut în vedere. Este adevărat faptul că art. 115 alin. (2) vorbește despre stabilirea domeniului în care se pot emite ordonanțe, dar tocmai din cauza caracterului excepțional al delegării stabilirea domeniului nu poate avea un caracter pur

---

formal. Delegarea competenței legislative presupune identificarea exactă a atribuțiilor Guvernului, pentru că altfel posibilitatea acestuia de a alege în mod discreționar intervențiile legislative (de exemplu de a alege care termen să fie abrogat sau modificat, indiferent de actul normativ ce îl cuprinde) ar echivala cu transformarea Guvernului în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul.

Mai mult, legea încalcă dispozițiile art. 115 alin. (1) din Constituție făcând trimiteri la domenii ce fac obiectul de reglementare al unor legi organice.

Articolul 1 pct. IX poziția 10 („modificarea și completarea Legii nr. 38/2003 privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere cu modificările și completările ulterioare”) încalcă principiul separației și echilibrului puterilor, principiu prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție. În fapt, Camera Deputaților (Camera decizională) este investită cu soluționarea unui proiect de lege având același obiect (PL 621/2010). Autorii sesizării menționează faptul că Guvernul nu a formulat nicio cerere de adoptare a proiectului în procedură de urgență, conform art. 76 alin. (3) din Constituție, iar art. 75 din Constituție nu stabilește niciun termen de dezbateră a inițiativelor legislative. Principiul separației și echilibrului puterilor (parte a caracteristicilor statului de drept) presupune colaborarea instituțiilor statului în spiritul normelor de loialitate constituțională. Astfel, dacă Guvernul ar adopta ordonanțe în condițiile în care Parlamentul dezbate inițiative având același obiect, s-ar ajunge la crearea unui blocaj instituțional, în sensul că Parlamentul ar fi în imposibilitate de a legifera, adică de a-și exercita rolul său de unică autoritate legiuitoare. Chiar dacă legea de abilitare se referă numai la perioada de vacanță parlamentară, apariția ordonanței ar lăsa fără obiect o procedură legislativă încheiată de Senat și în plină desfășurare la Camera Deputaților, fără ca adoptarea legii să constituie o prioritate pentru Guvern.

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate, Curtea a reținut următoarele:

Cu privire la critica referitoare la încălcarea principiului bicameralismului, analizând comparat documentele privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv a proiectului de lege depus de Guvern, a formei adoptate de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a celei adoptate de Camera Deputaților, cu rol de Cameră decizională, Curtea este chemată să decidă dacă sunt diferențe majore de conținut juridic între forma finală a legii și forma proiectului de lege, respectiv dacă modificările și completările adoptate de Camera Deputaților au dat o configurație deosebită, semnificativ diferită față de cea a proiectului de lege în forma adoptată de Senat.

Așa cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, „Potrivit art. 61 din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, ci și în cel funcțional, deoarece art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională. Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost

dezbătut și de cealaltă Cameră. Art. 75 din Legea fundamentală a introdus, după revizuirea și republicarea acesteia în octombrie 2003, soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaților și, pe cale de consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării. Totodată, alin. (4) și (5) ale art. 75 din Constituție prevăd modul de rezolvare a posibilelor «conflicte de competență» între prima Cameră sesizată și Camera decizională, dar nu există un text în Constituție care să permită Camerei decizionale să se îndepărteze de la «limitele sesizării» date de soluția adoptată de către prima Cameră sesizată.”

În jurisprudența sa în materie, de pildă Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, Curtea Constituțională, luând în considerare normele și principiile fundamentale mai sus menționate, a statuat că „Dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral”. Totodată, este adevărat, așa cum a reținut Curtea prin Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008, că, în dezbaterile unei inițiative legislative, Camerele au un drept propriu de decizie asupra acesteia, dar principiul bicameralismului nu poate fi respectat decât atât timp cât ambele Camere ale Parlamentului au dezbătut și s-au exprimat cu privire la același conținut și la aceeași formă ale inițiativei legislative.

Aplicând aceste considerente de principiu analizei din prezentul dosar, Curtea constată că legea, în redactarea pe care a adoptat-o Camera Deputaților, nu se îndepărtează în mod substanțial nici de textul proiectului de lege și nici de obiectivele urmărite de acest proiect. Astfel, prevederile invocate de autorii sesizării, introduse în urma dezbaterilor care au avut loc în Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, nu au vizat completarea Legii privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe cu un domeniu nou în care i se delegă Guvernului atribuția de legiferare, ci vizează exclusiv completarea, în cadrul celor 10 domenii prevăzute de către inițiator și adoptate de Senat, a unor noi reglementări punctuale, a căror inserare a fost apreciată de către Camera decizională că fiind oportună.

Prin urmare, modificările operate nu au fost de natură să schimbe major conținutul juridic al legii, deci să o transforme într-o lege independentă de proiectul de lege adoptat de Senat, iar adoptarea ei de către Camera Deputaților s-a făcut în conformitate cu prevederile art. 61 și art. 75 din Constituția României, cu respectarea competenței primei Camere sesizate și a principiilor constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră, legea fiind, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament.

Cu privire la critica referitoare la reglementarea unor norme imprecise, cu caracter general, de natură a aduce atingere prevederilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (3) și (4) și ale art. 8 alin. (1), dispozițiile art. 115 alin. (1) din Constituție nu impun o limită anume întinderii delegării, fiind de resortul exclusiv al puterii legiuitoare de a aprecia care sunt materiile ce urmează a fi reglementate prin ordonanțe. Pe de altă parte, nu poate fi vorba de un transfer de competență, de la Parlament la Guvern, atât timp cât, potrivit art. 115 alin. (3) din Constituție, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului prin lege, într-un termen stabilit prin însuși conținutul legii de abilitare, așa cum s-a procedat și în speță. Libera apreciere a

---

Parlamentului cu privire la obiectul legii de abilitare este tocmai expresia oferirii posibilității pentru executiv de a emite reglementări prin ordonanțe pe timpul vacanței parlamentare, în domenii pe care Parlamentul însuși, deși le apreciază ca prioritare în perioada respectivă, nu le poate reglementa prin lege. În această perioadă, asupra acestei aprecieri, câtă vreme prevederile art. 115 din Constituție sunt respectate, Curtea Constituțională nu are calitatea de a se pronunța, așa cum s-a reținut în mod constant în practica acesteia (a se vedea Decizia nr. 105 din 13 iulie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 263 din 15 iulie 1998).

Autorii sesizării susțin cu privire la determinarea materiilor în care Guvernul dobândește abilitarea de a emite ordonanțe, că „este imposibil de identificat exact tipul de legislație avut în vedere. [...] tocmai din cauza caracterului excepțional al delegării stabilirea domeniului nu poate avea un caracter pur formal. Delegarea competenței legislative presupune identificarea exactă a atribuțiilor Guvernului, pentru că altfel posibilitatea acestuia de a alege în mod discreționar intervențiile legislative ar echivala cu transformarea Guvernului în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul”. Curtea reține că dispozițiile art. 115 alin. (1) și (2) din Constituție se referă, în general, la domeniile în care Guvernul este abilitat să emită ordonanțe, respectiv circumscrierea acestor domenii în afara obiectului de reglementare al legilor organice, iar nu la dispoziții exprese ale unor acte normative sau la măsuri legislative individualizate. Pe cale de consecință, este evident că un domeniu de reglementare nu poate avea aceeași precizie sau claritate cu o dispoziție expresă, domeniul de reglementare fiind reprezentat de sfera relațiilor sociale care sunt vizate de reglementare, în vreme ce măsurile legislative delegate constituie soluția normativă concretă cuprinsă în dispozițiile actului normativ și sub incidența căreia se află relațiile sociale pe care le vizează. Așa fiind, legea de abilitare trebuie să prezinte un grad suficient de generalitate care să permită Guvernului să determine, să individualizeze și să reglementeze măsurile ce vor face obiectul ordonanțelor pe care la emite. Este adevărat că, din analiza prevederilor legii supuse controlului de constituționalitate, rezultă o reglementare aparent neunitară, dispozițiile care stabilesc domenii concrete în care Guvernul primește abilitare (acte normative enumerate expres în vederea operării de modificări pe calea ordonanțelor) alternând cu dispoziții care se limitează a indica doar sfera relațiilor sociale ce urmează a fi reglementate, însă o atare structură nu este de natură a afecta legea de abilitare în ansamblu sub aspectul condițiilor de claritate și previzibilitate, constituind un element ce ține, eventual, de domeniul tehnicii legislative.

Cu privire la critica referitoare la stabilirea unor domenii ce fac obiectul de reglementare al unor legi organice, împrejurare de natură a aduce atingere prevederilor constituționale cuprinse în art. 115 alin. (1), Curtea reține că domeniile rezervate legilor organice își găsesc enumerarea limitativă și expresă în textul Constituției, iar intervenția instanței constituționale în cercetarea constituționalității legilor de abilitare este de natură să asigure ca delegarea legislativă să nu aducă atingere limitei instituite de prevederile Legii fundamentale.

În același timp, controlul de constituționalitate nu dispune, între componentele sale, și de posibilitatea de a extinde limitele lui dincolo de stricta observare a textelor constituționale, așa cum sunt ele formulate în Legea fundamentală, nefiind în măsură a-și întemeia cenzura pe simple eventualități (a se vedea în acest sens Decizia nr. 718 din 29 decembrie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 396 din 31 decembrie 1997).

În lumina celor de mai sus, criticile formulate urmează a fi examinate sub un dublu aspect: în ce măsură formulările cuprinse în legea de abilitare dau expresie unei încălcări a textelor constituționale invocate și dacă prevederile legii criticate apar autorilor sesizărilor ca înfrângând Legea fundamentală, doar prin prisma unor viitoare și ipotetice dispoziții ale ordonanțelor ce se vor emite și care ar căpăta un conținut propriu legilor organice, devenind prin aceasta neconstituționale. Cât privește al doilea aspect, este, desigur, de domeniul evidenței faptul că o ordonanță, în măsura în care depășește, pe orice cale, limitele impuse de Constituție, ea contravine acesteia și urmează să îi fie aplicate rigorile ce se impun în urma efectuării controlului de constituționalitate. De aceea, chiar dacă unele domenii din legea de abilitare nu sunt suficient de riguros precizate, astfel cum în mod constant s-a statuat în jurisprudența Curții, Guvernul este obligat, când emite o ordonanță pe baza unei legi de abilitare, să respecte cu strictețe domeniile rezervate legii organice, deși o asemenea circumstanțiere nu rezultă în mod expres din legea de abilitare.

Referitor la prevederile art. 1 pct. IX poziția 10 din Legea privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe („modificarea și completarea Legii nr. 38/2003 privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere cu modificările și completările ulterioare”), autorii sesizării menționează că există un proiect de lege cu același obiect de reglementare, care a fost adoptat de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, și care se află în procedură legislativă la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. Autorii sesizării susțin că, dacă Guvernul ar adopta ordonanțe în condițiile în care Parlamentul dezbate inițiative având același obiect, s-ar ajunge la crearea unui blocaj instituțional, în sensul că Parlamentul ar fi în imposibilitate de a legifera, adică de a-și exercita rolul său de unică autoritate legiuitoare, cu încălcarea principiului separației puterilor în stat, principiu prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție.

Or, Curtea observă că această împrejurare (procedura legislativă încheiată de Senat și în plină desfășurare la Camera Deputaților cu privire la o lege de modificare a Legii nr. 38/2003 privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere) nu poate avea consecințe asupra constituționalității textului art. 1 pct. IX poziția 10 din Legea privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, întrucât Parlamentul, în calitate de unică autoritate legiuitoare, este liber să aprecieze asupra domeniilor delegării legislative, cu respectarea dispozițiilor art. 115 alin. (1) din Constituție, chiar în cazul în care a început dezbaterile unor proiecte de legi sau propuneri legislative având același obiect sau un obiect asemănător. Abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe în aceste materii este supusă dezbaterii și aprobării Parlamentului, care decide cu privire la obiectul delegării în cunoștință de cauză (a se vedea în acest sens și Decizia nr. 113 din 20 iulie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 362 din 29 iulie 1999).

Este de menționat că în cauză nu sunt incidente argumentele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 1431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010, potrivit cărora „angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale, în condițiile în care proiectul de lege se afla în proces de legiferare la Senat, în calitate de Cameră decizională, a declanșat un conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Parlament, întrucât prin exercitarea de către Guvern a unei competențe, cu nerespectarea cadrului constituțional care o circumstanțiază,

---

s-a încălcat competența Parlamentului de unică autoritate legiuitoare”, întrucât premisele blocajului instituțional și, deci, al conflictului juridic de natură constituțională, l-a constituit cu acel prilej actul de angajare a răspunderii Guvernului, act de voință exclusiv, unilateral și irevocabil al Guvernului (a se vedea Decizia nr. 1525 din 24 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 818 din 7 decembrie 2010). Or, în cazul unei ordonanțe emise în temeiul unei legi de abilitare, Guvernul execută un mandat primit de la Parlament în vederea reglementării unui anumit domeniu, fără a avea o inițiativă discreționară, care ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurență cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare.

III. Curtea a respins, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe.

*Decizia nr. 355 din 25 iunie 2014 asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 509 din 8 iulie 2014.*

**Reglementarea legală a posibilității de a modifica și rezilia unilateral contractul de parteneriat public-privat, precum și de a înlocui partenerul privat din cadrul acestui contract trebuie să respecte exigențele constituționale referitoare la precizia, claritatea și previzibilitatea normei legale, conform art. 1 alin. (5) din Constituție. În caz contrar, se ajunge atât la încălcarea textului constituțional anterior menționat, cât și a textelor constituționale referitoare la obligația autorităților publice de informare corectă și la crearea cadrului necesar exercitării libertății economice. De asemenea, legiuitorul, în cuprinsul legii de transpunere a directivelor Uniunii Europene, trebuie să precizeze expres actele europene astfel transpuse.**

**Cuvinte cheie:** *calitatea legii, claritatea legii, previzibilitatea legii, obligația autorităților publice de informare corectă, libertatea economică, acte obligatorii ale Uniunii Europene, obligații rezultate din calitatea de membru al Uniunii Europene.*

## **Rezumat**

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin că art. 38 din legea criticată nu definește și nici nu stabilește criterii pentru aprecierea „motivelor excepționale legate de interesul național sau local”, prin invocarea cărora partenerul public poate modifica unilateral sau rezilia contractul de parteneriat public-privat. În aceste condiții, având în vedere că textul nu este suficient de clar și precis, se apreciază că sunt încălcate prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

În privința art. 42 din legea criticată se arată că acesta, în condițiile în care reglementează posibilitatea înlocuirii partenerului privat fără organizarea unei noi proceduri de atribuire, nu prevede și condiții clare în care se ia această măsură, lăsând ca stabilirea acestora să fie realizată în documentația de atribuire sau în contract. Or, atât timp cât art. 72 și 73 din Directiva 2014/24/UE, precum și „Comunicarea interpretativă a Comisiei privind aplicarea



dreptului comunitar în domeniul contractelor de achiziții publice și al concesiunilor în cazul parteneriatelor public-privat interinstituționale” prevăd modalitatea prin care contractele de achiziții publice, inclusiv cele din parteneriat public-privat, pot fi modificate fără a mai fi necesară o nouă procedură de achiziții publice, este necesar ca și norma națională să preia o atare soluție legislativă pentru a se respecta directiva menționată, precum și obligațiile rezultate ca urmare a aderării la Uniunea Europeană. Or, având în vedere că art. 38 și 42 nu transpun în mod fidel aceste reglementări, se constată încălcarea art. 20 și art. 148 din Constituție.

De asemenea se apreciază că, în lipsa detalierii condițiilor în care se pot lua măsuri de modificare unilaterală, reziliere a contractului de parteneriat public-privat sau de înlocuire a partenerului privat fără organizarea unei noi proceduri de atribuire, se încalcă prevederile constituționale ale art. 31 și art. 45.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Art. 38 alin. (1) din lege, prin conținutul său normativ, reglementează posibilitatea partenerului public în condițiile notificării prealabile a partenerului privat și a societății de proiect, ca, „din motive excepționale legate de interesul național sau local”, să modifice unilateral „anumite prevederi ale contractului de parteneriat public-privat”, dacă această posibilitate a fost inclusă în documentația de atribuire într-o modalitate clară, precisă și neechivocă, și fără a se altera natura generică a contractului inițial, sau să denunțe unilateral contractul de parteneriat public-privat, în condițiile legii. De asemenea, distinct de motivele excepționale legate de interesul național sau local, Curtea a observat că art. 38 alin. (1) lit. a) din lege prevede aplicabilitatea reglementărilor referitoare la modificarea unilaterală a contractului prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare.

Curtea a constatat faptul că actuala reglementare în vigoare, Legea parteneriatului public-privat nr. 178/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 676 din 5 octombrie 2010, nu prevede, în mod expres, posibilitatea modificării unilaterale a contractului de parteneriat public-privat de către partenerul public, ci doar posibilitatea generică a denunțării unilaterale a acestuia. Curtea a reținut, însă, că măsura modificării unilaterale a contractului în cursul perioadei sale de valabilitate este un instrument util și necesar aflat la îndemâna partenerului public, care, în acest fel, poate controla modul de executare a contractului, dar îl și poate adapta în funcție de situațiile neprevăzute apărute în executarea acestuia. Un atare considerent are în vedere natura obiectului parteneriatului public-privat, respectiv realizarea sau, după caz, reabilitarea și/sau extinderea unui bun ori a unor bunuri destinate prestării unui serviciu public și/sau operării unui serviciu public.

În privința art. 38 alin. (1) din lege, Curtea a reținut că acesta, în fraza introductivă, cuprinde noțiunea de „motive excepționale”, fără, însă, a o defini; prin urmare, partenerul public va fi cel care va determina dacă o situație sau alta reprezintă ori nu un motiv excepțional în temeiul căruia se va putea modifica unilateral contractul. Curtea a arătat faptul că o noțiune legală poate avea un conținut și înțeles autonom diferit de la o lege la alta, cu condiția ca legea care utilizează termenul respectiv să îl și definească. Însă, în prezenta cauză, întrucât legiuitorul nu a definit

---

noțiunea de „motive excepționale”, partenerul public va fi cel care va stabili înțelesul acestei sintagme de la caz la caz, ceea ce poate dezechilibra egalitatea contractuală dintre părți. Mai mult, chiar dacă partenerul public este cel ce stabilește *in concreto* acest înțeles, se ridică problema de a determina elementele care vor sta la baza aprecierii acestuia. Or, textul analizat nu oferă astfel de elemente, ceea ce înseamnă că aprecierea partenerului public nu poate fi decât una subiectivă și, în consecință, discreționară. Prin urmare, datorită lipsei sale de claritate, precizie și previzibilitate, art. 38 alin. (1) din lege creează premisa normativă necesară pentru ca executarea contractului să implice recurgerea la procedee arbitrare.

Curtea a mai luat în examinare și susținerile Guvernului, în punctul de vedere exprimat de acesta, referitoare la utilizarea noțiunii de „motive excepționale” în actele de reglementare primară. Curtea a apreciat că, într-adevăr, adjectivul „excepțional” a fost și este uzitat în dreptul pozitiv român, cu titlu exemplificativ, reținându-se Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, care, însă, atunci când se referă la situații excepționale, oferă anumite indicii interpretului pentru a determina contextualizat sfera acestei noțiuni – *exempli gratia*: art. 110 alin. (1) lit. b), care prevede că autoritatea contractantă are dreptul de a aplica procedura de negociere, cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare, în situații excepționale, temeinic motivate, atunci când natura lucrărilor/produselor/serviciilor sau riscurile implicate de executarea/livrarea/prestarea acestora nu permit o estimare inițială globală a prețului viitorului contract de achiziție publică sau art. 144 alin. (1), care prevede că autoritatea contractantă nu are dreptul de a stabili ca durata unui acord-cadru să depășească mai mult de 4 ani, decât în cazuri excepționale, și pe care le poate justifica în special prin obiectul specific al contractelor ce urmează a fi atribuite în baza acordului-cadru respectiv. În schimb, Curtea a reținut că art. 53 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 569 din 30 iunie 2006, cuprinde o prevedere similară cu textul art. 38 alin. (1) din legea supusă controlului de constituționalitate, așadar, fără a defini noțiunea de „motive excepționale”. Toate cele anterior menționate demonstrează faptul că legiuitorul trebuie să se raporteze la reglementările ce reprezintă un reper de claritate, precizie și previzibilitate, iar erorile de apreciere în redactarea actelor normative nu trebuie să se perpetueze în sensul de a deveni ele însele un precedent în activitatea de legiferare; din contră, aceste erori trebuie corectate pentru ca actele normative să contribuie la realizarea unei securități sporite a raporturilor juridice.

În continuare, Curtea a constatat că prevederile art. 38 alin. (1) lit. a) din lege, text care prevede posibilitatea partenerului public de a modifica unilateral „anumite prevederi ale contractului de parteneriat public-privat”, nu precizează ce fel de modificări pot fi făcute în mod unilateral, respectiv condiții esențiale sau neesențiale ale contractului, iar textul în sine este interpretabil, întrucât:

- fie se referă la posibilitatea partenerului public de a include în documentația de atribuire o clauză prin care prevede că va putea modifica unilateral contractul, iar determinarea *in*

*concreto* a acelor „anumite prevederi” să fie lăsată pe parcursul executării contractului la libera apreciere a partenerului public;

- fie se referă la posibilitatea partenerului public de a include în documentația de atribuire o clauză prin care prevede că va putea modifica unilateral contractul, cu indicarea prevederilor contractuale ce pot face obiectul unor asemenea modificări;

- fie se referă la posibilitatea partenerului public de a include în documentația de atribuire o clauză prin care prevede că va putea modifica unilateral contractul, cu indicarea unei marje/limite în privința prevederilor contractuale ce pot face obiectul unor asemenea modificări.

În aceste condiții, cu privire la modificarea unilaterală a „anumitor prevederi ale contractului de parteneriat public-privat”, Curtea a concluzionat că art. 38 alin. (1) din lege este echivoc dintr-o dublă perspectivă, și anume prin faptul că nu determină clauzele contractuale și nu fixează marje și limite valorice ce pot forma obiectul modificărilor unilaterale, respectiv prin faptul că nu stabilește în mod clar obligațiile partenerului public în privința modului de includere a unei clauze de modificare unilaterală în documentația de atribuire.

Având în vedere cele de mai sus, Curtea a constatat că art. 38 alin. (1) din lege este contrar art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa privitoare la calitatea legii, destinatarii normei neavând posibilitatea obiectivă de a-și adapta conduita ipotezei normei juridice analizate.

Astfel, art. 38 alin. (1) din lege afectează obligația pozitivă a autorităților publice de informare corectă a partenerului privat, obligație prevăzută de art. 31 alin. (2) din Constituție. De asemenea, textul analizat afectează posibilitatea oricărei persoane de a iniția și întreprinde o activitate cu scop lucrativ (a se vedea și Decizia nr. 230 din 14 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 236 din 5 aprilie 2007), prin sprijinirea discriminatorie a anumitor operatori economici, în sensul unei eventuale șicanări a partenerului privat ulterior încheierii contractului. Mai mult, se poate întâmpla și situația în care, dacă această modificare ulterioară ar fi existat încă de la început, partenerul privat cu care s-a încheiat contractul să nu fi câștigat licitația. În acest context, textul criticat contravine art. 45 din Constituție, care precizează că libertatea economică se exercită în condițiile legii, lege care nu poate însă afecta substanța acestui drept. Curtea a reținut că legea poate stabili condiții, termene sau obligații în legătură cu exercitarea acestui drept, însă nu poate afecta în sine substanța dreptului. Or, prin prisma analizei de proporționalitate dezvoltate în jurisprudența sa (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 266 din 21 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 443 din 19 iulie 2013), Curtea a constatat că, de principiu, deși modificarea și denunțarea unilaterală a contractului urmăresc un scop legitim, respectiv prestarea sau operarea în bune condiții a unui serviciu public, modul defectuos de redactare a textului analizat imprimă acestuia un conținut normativ care nu este nici adecvat și nici necesar, afectând justul echilibru care trebuie păstrat între interesele partenerului public și al celui privat pentru atingerea scopului urmărit.

Cu privire la încălcarea art. 148 din Constituție, Curtea a reținut existența unei dispute între Guvern și autorii obiecției de neconstituționalitate cu privire la directiva aplicabilă parteneriatului public-privat contractual și/sau instituționalizat. O atare incertitudine este dată

de faptul că legiuitorul nu și-a îndeplinit obligația de a indica, în cuprinsul legii criticate, actele Uniunii Europene care sunt transpuse prin aceasta, ceea ce este inadmisibil. Indiferent de directiva aplicabilă (Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune sau Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, ambele publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L nr. 94 din 28 martie 2014), Curtea a observat că ambele cuprind condiții care coincid aproape până la detaliu în privința modificării sau denunțării unilaterale a contractului, în timp ce textul art. 38 alin. (1) din lege conține o soluție normativă ce tinde să se sustragă acestor condiții. În consecință, soluția legislativă cuprinsă în textul criticat reprezintă o încălcare de către Parlament a dispozițiilor art. 148 alin. (4) din Constituție, text care reglementează rolul acestuia de garant în privința ducerii la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării.

Cu privire la art. 42 din lege, Curtea a reținut că acesta reprezintă o reluare într-o formulare cuprinzătoare și cu finalitate juridică identică a prevederilor art. 43 alin. (1) lit. a) și d) din Directiva 2014/23/UE, invocată de Guvern în completarea la punctul său de vedere, sau ale art. 72 alin. (1) lit. a) și d) din Directiva 2014/24/UE, invocată de autorii obiecției, astfel încât Curtea a apreciat că art. 148 alin. (4) din Constituție nu a fost încălcat. Conținutul normativ al art. 42 din lege este unul complex și exact, întrucât obligă partenerul public să indice în cadrul contractului de parteneriat public-privat atât cauzele înlocuirii potențiale, cât și condițiile în care poate fi realizată cu trimitere la normele de aplicare a legii, nelăsând loc de interpretare în favoarea partenerului public. În acest fel se asigură informarea partenerului privat cu privire la motivele de încetare unilaterală a contractului, cu respectarea art. 31 alin. (2) din Constituție. În privința art. 45 din Constituție, Curtea reținut că legiuitorul poate impune condiții cu privire la exercitarea libertății economice; or, în privința art. 42 din lege, contractul cu partenerul privat încetează pentru motivele negociate și acceptate de cei 2 contractanți, partenerul privat cunoscând, astfel, condițiile și motivele exacte pentru care este înlocuit. Astfel, exercitarea libertății economice se realizează în condițiile legii, fără ca aceasta - art. 42 din lege - să vizeze substanța dreptului, ci doar exercițiul său, măsura fiind, astfel proporțională cu scopul legitim urmărit, respectiv prestarea sau operarea în bune condiții a unui serviciu public.

În final, Curtea a remarcat faptul că art. 20 din Constituție nu are incidență în cauză, întrucât invocarea acestui text constituțional este realizată prin prisma încălcării prevederilor Directivei 2014/24/UE, caz în care autorii obiecției de neconstituționalitate au în vedere, de fapt, prevederile art. 148 din Constituție cu privire la integrarea în Uniunea Europeană, și nu cele ale art. 20 din Constituție (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr. 950 din 13 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 20 din 10 ianuarie 2013).

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis, în parte, obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile art. 38 alin. (1) din Legea privind parteneriatul public-privat sunt neconstituționale.

*Decizia nr. 390 din 2 iulie 2014 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 38 alin. (1) și art. 42 din Legea privind parteneriatul public-privat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 532 din 17 iulie 2014.*

**Reținerea și păstrarea datelor constituie în mod evident o limitare a dreptului la protecția datelor cu caracter personal, respectiv a drepturilor fundamentale protejate constituțional referitoare la viață intimă, familială și privată, la secretul corespondenței, precum și libertatea de exprimare. Limitarea exercițiului acestor drepturi personale în considerarea unor drepturi colective și interese publice, ce vizează siguranța națională, ordinea publică sau prevenția penală, rupe justul echilibru care ar trebui să existe între interesele și drepturile individuale, pe de o parte, și cele ale societății, pe de altă parte, legea criticată nereglementând garanții suficiente care să permită asigurarea unei protecții eficiente a datelor față de riscurile de abuz, precum și față de orice accesare și utilizare ilicită a datelor cu caracter personal.**

*Cuvinte cheie: calitatea legii, efectele deciziilor Curții Constituționale, protecția datelor cu caracter personal, dreptul la viață intimă, familială și privată, secretul corespondenței, libertatea de exprimare, restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, garanțiile drepturilor și libertăților fundamentale, principiul proporționalității, acte obligatorii ale Uniunii Europene.*

### Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, Avocatul Poporului susține că dispozițiile legii criticate sunt contrare art. 147 alin. (4) din Constituție, întrucât soluția legislativă referitoare la obligația de a stoca datele cu caracter personal pentru o perioadă de 6 luni de la data reținerii acestora este afectată de un viciu de constituționalitate din perspectiva considerentelor reținute în Decizia Curții Constituționale nr. 1258/2009. Se arată, în esență, că referitor la termenul de stocare a datelor cu caracter personal, Curtea Constituțională a arătat, în considerentele deciziei sale, că obligația de reținere a datelor, pe o perioadă de 6 luni, reglementată de Legea nr. 298/2008, cu titlu de excepție sau derogare de la principiul protejării datelor cu caracter personal și al confidențialității lor, prin natura, întinderea și domeniul ei de aplicare, golește de conținut acest principiu, fiind de natură să afecteze, chiar și pe cale indirectă, exercițiul drepturilor sau al libertăților fundamentale, în speță al dreptului la viață intimă, privată și de familie, al dreptului la secretul corespondenței și al libertății de exprimare, într-o manieră ce nu corespunde cerințelor stabilite de art. 53 din Constituția României. În consecință, autorul sesizării apreciază că Parlamentul are obligația de a respecta cele stabilite de Curtea Constituțională în considerentele și dispozitivul deciziei pronunțate în materie.

În ceea ce privește atingerea adusă principiului garantării și ocrotirii vieții intime, familiale și private de către autoritățile publice, și principiului proporționalității prevăzut expres de art. 53 alin. (2) din Constituție, Avocatul Poporului consideră, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, că instituirea unei reguli în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, și anume aceea a reținerii acestora în mod continuu, pe o perioadă de 6 luni de la momentul interceptării lor este de natură să golească de conținut art. 26 din Constituție. Prin urmare, reglementarea unei obligații pozitive care privește limitarea în mod neconținut a exercițiului dreptului la viață intimă, familială și privată aduce atingere esenței acestuia.

---

Persoanele fizice, utilizatori în masă ai serviciilor de comunicații electronice sau de rețele publice de comunicații, sunt supuse în permanență acestei ingerințe în exercițiul drepturilor lor. Or, în materia drepturilor personale, regula este aceea a garantării și respectării acestora, respectiv a confidențialității, statul având, în acest sens, obligații majoritar negative, de abținere, prin care să fie evitată, pe cât posibil, ingerința sa în exercițiul dreptului sau al libertății. Obligația legală care impune reținerea în mod continuu a datelor cu caracter personal transformă însă excepția de la principiul protejării efective a dreptului la viață intimă, familială și privată în regulă absolută. Pe cale de consecință, se impune examinarea în cauză a respectării principiului proporționalității, o altă cerință imperativă necesar a fi respectată în cazurile de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale, prevăzută expres de art. 53 alin. (2) din Constituție.

Se mai susține că legea criticată are o largă aplicabilitate - practic, asupra tuturor persoanelor fizice utilizatoare ale serviciilor de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, astfel că nu poate fi considerată ca fiind conformă prevederilor din Constituție și din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale referitoare la garantarea drepturilor la viață intimă, familială și privată. Drepturile individuale nu pot fi exercitate *in absurdum*, ci pot constitui obiectul unor restrângeri care sunt justificate în funcție de scopul urmărit.

Referitor la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, Avocatul Poporului precizează că dispozițiile constituționale instituie o obligație generală, impusă tuturor subiecților de drept, inclusiv puterii legiuitoare, care, în activitatea de legiferare, trebuie să respecte Legea fundamentală a țării și să asigure calitatea legislației. Este evident că, pentru a fi aplicat în înțelesul său, un act normativ trebuie să fie precis, previzibil și totodată să asigure securitatea juridică a destinatarilor săi. Or, Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice nu reglementează criteriile obiective pe baza cărora trebuie stabilită durata stocării datelor cu caracter personal, astfel încât să fie garantată limitarea sa la strictul necesar. Mai mult, legea criticată nu prevede garanții suficiente care să permită asigurarea unei protecții eficiente a datelor față de riscurile de abuz, precum și față de orice accesare și utilizare ilicită a datelor cu caracter personal.

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate, Curtea a reținut următoarele:

Curtea observă că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 27 decembrie 2011, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 140/2012, reglementează materia cu caracter general a comunicațiilor electronice. Ordonanța de urgență transpune o serie de directive care reglementează autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002), cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002), accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva 2002/19/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002), serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002), precum și alte directive prin care

s-au modificat și completat actele normative menționate mai sus. Ordonanța de urgență reglementează, în principal, drepturile și obligațiile furnizorilor de rețele și de servicii de comunicații electronice, regimul resurselor limitate, drepturile utilizatorilor finali, serviciul universal, obligațiile furnizorilor de rețele și servicii de comunicații electronice cu putere semnificativă pe piață.

Guvernul României, inițiatorul proiectului de lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, lege supusă prezentului control de constituționalitate, a avut în vedere completarea cadrului legislativ în materia comunicațiilor electronice. Schimbările preconizate prin noua reglementare vizează înregistrarea utilizatorilor de cartele preplătite, identificarea utilizatorilor conectați la punctele de acces de internet puse la dispoziție de persoanele juridice, colectarea și stocarea datelor utilizatorilor de servicii de comunicații, condițiile de realizare a operațiunilor tehnice specifice și responsabilitățile corespunzătoare ce revin furnizorilor de servicii de comunicații electronice, termenul de păstrare a datelor cu caracter personal, precum și instituirea unor sancțiuni pentru încălcarea unor obligații prevăzute de lege. Inițiativa legislativă a fost motivată de necesitatea adoptării unor măsuri care să faciliteze activitățile de cercetare penală ori cele pentru cunoașterea, prevenirea și contracararea riscurilor ori amenințărilor la adresa securității naționale.

Deși legea criticată are ca obiect de reglementare modificarea cadrului normativ general cu privire la comunicațiile electronice, din examinarea argumentelor prezentate de inițiatorul proiectului de lege în „Expunerea de motive”, a avizului Consiliului Legislativ, precum și a modificărilor operate prin dispozițiile legii, rezultă că, în realitate, actul normativ completează cadrul legislativ privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, cadru reglementat prin Legea nr. 82/2012. Sub acest aspect, Curtea Constituțională constată maniera defectuoasă în care legiuitorul a înțeles să aplice normele de tehnică legislativă necesare elaborării actelor normative, norme prevăzute expres de Legea nr. 24/2000. Cu privire la dispozițiile Legii nr. 82/2012, în urma efectuării controlului de constituționalitate, prin Decizia nr. 440 din 8 iulie 2014, Curtea a constatat neconstituționalitatea acestui act normativ, în ansamblu.

Având în vedere modificările propuse prin legea supusă în prezent controlului de constituționalitate, argumentele reținute de Curte în fundamentarea soluției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 82/2012, precum și faptul că, în ceea ce privește mecanismul de reținere a datelor, dispozițiile criticate vizează prima etapă a reținerii și stocării datelor de către furnizorii de telefonie mobilă cu cartele preplătite, respectiv de către furnizorii de puncte de acces la internet, Curtea urmează a analiza în ce măsură considerentele Deciziei nr. 440 din 8 iulie 2014 sunt incidente și în prezenta cauză.

Articolul I pct. 1 din lege prevede completarea dispozițiilor art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 referitoare la definirea unor termeni, cu trei definiții, pct. 55, 56 și 57, astfel „55. date necesare pentru identificarea unui abonat sau utilizator – numărul de telefon ori identificatorul serviciului de comunicații cu plata în avans sau cu plata ulterioară, împreună cu numele, prenumele și codul numeric personal, seria și numărul docu-

---

mentului de identitate, respectiv țara emitentă – în cazul cetățenilor străini –, denumirea și codul de identificare fiscală – în cazul persoanelor juridice, precum și numele, prenumele și codul numeric personal al reprezentantului legal al persoanei juridice, după caz;

56. identificatorul serviciului – codul unic de identificare alocat unui serviciu de acces la internet ori la un serviciu de comunicații, inclusiv prin internet;

57. document de identitate – cartea de identitate, cartea electronică de identitate, pașaportul sau permisul de conducere.”

Prin Decizia nr. 1258 din 8 octombrie 2009, Curtea Constituțională reținea că „lipsa unei reglementări legale precise, care să determine cu exactitate sfera acelor date necesare identificării persoanelor fizice sau juridice utilizatoare, deschide posibilitatea unor abuzuri în activitatea de reținere, prelucrare și utilizare a datelor stocate de furnizorii serviciilor de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații. Limitarea exercițiului dreptului la viață intimă și la secretul corespondenței și a libertății de exprimare, de asemenea, trebuie să aibă loc într-o manieră clară, previzibilă și lipsită de echivoc, astfel încât să fie îndepărtată, pe cât posibil, eventualitatea arbitrariului sau a abuzului autorităților în acest domeniu”.

Prin norma criticată, legiuitorul a reglementat expres datele necesare pentru identificarea unui abonat sau utilizator, prevăzând, pe lângă nume/denumire și numărul de telefon ori identificatorul serviciului de comunicații, codul numeric personal, seria și numărul documentului de identitate și țara emitentă, în privința persoanelor fizice, respectiv codul de identificare fiscală, în privința persoanelor juridice. Trebuie subliniat faptul că obligația reținerii codului numeric personal, a seriei și numărului documentului de identitate, respectiv a codului de identificare fiscală necesare pentru identificarea unui abonat sau utilizator nu era prevăzută de Legea nr. 82/2012, baza de date constituită conform prevederilor art. 4 din această lege referindu-se, atât în cazul rețelilor de telefonie fixă și de telefonie mobilă, cât și în cazul serviciilor de acces la internet, poștă electronică și telefonie prin internet, doar la numărul de telefon, precum și la numele și adresa abonatului sau ale utilizatorului înregistrat. Așa fiind, din perspectiva argumentelor reținute de Curte în Decizia nr. 1258 din 8 octombrie 2009, criticile referitoare la claritatea și previzibilitatea normei nu mai subzistă, întrucât noua normă determină cu exactitate sfera datelor necesare identificării, însă, având în vedere suplimentarea datelor solicitate abonatului sau utilizatorului, precum și caracterul lor strict personal, dispozițiile legale modificatoare ar fi trebuit să fie completate în mod corespunzător cu prevederi care să asigure standarde sporite în materie de protecție și securitate a acestora de-a lungul întregului proces de reținere, stocare și utilizare, tocmai pentru a reduce la minimum riscul de încălcare a dreptului la viață intimă, familială și privată, secretul corespondenței, precum și libertatea de exprimare a cetățenilor. Or, Curtea constată că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 nu operează nicio modificare în materia garanțiilor protecției acestor drepturi, astfel că motivele pe care s-a fundamentat soluția de neconstituționalitate a Legii nr. 82/2012 sunt cu atât mai justificate în această cauză.

Mai mult, legea dedusă controlului de constituționalitate nu numai că nu stabilește garanții și măsuri de securitate tehnice și operaționale, ci lărgeste sfera subiectelor de drept cărora le incumbă obligația de a reține și stoca datele generate sau prelucrate de furnizorii de



rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului.

Astfel, art. I pct. 3 din legea criticată, referitor la completarea art. 51 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, cu un nou alineat, alineatul (11), prevede următoarele: „(11) Achiziționarea serviciilor de comunicații electronice pentru care plata se face în avans este condiționată de completarea de către utilizator a unui formular tipizat, pe format hârtie sau în format electronic securizat, pus la dispoziție de către furnizor, cu datele personale de identificare.” În vreme ce primele 10 aliniate ale art. 51 reglementează cadrul general privind conținutul contractelor încheiate între furnizori și utilizatorii finali pentru a beneficia de servicii de acces și conectare la rețele publice de comunicații electronice ori de servicii de comunicații electronice destinate publicului, deci a unor acte juridice care implică acordul de voință a celor două părți contractante (pe de o parte, operatorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau persoanele împuternicite să acționeze ca intermediari în operațiuni comerciale specifice - dealeri - și, pe de altă parte, persoanele fizice sau juridice beneficiari ai serviciilor prestate de aceștia), acte prin care sunt stabilite drepturi și obligații reciproce, în cazul serviciilor de comunicații electronice pentru care plata se face în avans, norma modificatoare face vorbire doar despre completarea unui formular tipizat pus la dispoziția utilizatorului de către furnizor. Or, noua reglementare este de natură a genera confuzii din cel puțin două perspective. În primul rând, norma nu determină cu exactitate sfera persoanelor care pun la dispoziție formularul tipizat, și care, astfel, colectează aceste date, respectiv dacă aceasta se referă doar la furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului și la persoanele împuternicite de aceștia ca intermediari (dealeri) sau cuprinde și alți distribuitori prin intermediul cărora se vând servicii de comunicații electronice pentru care plata se face în avans (așa cum se petrece, în prezent, pe piața serviciilor de telefonie și internet preplătite), împrejurare care creează premisele săvârșirii unor abuzuri în activitatea de reținere, prelucrare și utilizare a datelor stocate. În al doilea rând, nu apare cu certitudine dacă obligației ce revine utilizatorului privind completarea formularului tipizat (care reprezintă, cel puțin în aparență, un act juridic unilateral), îi corespunde sau nu o obligație corelativă din partea persoanei care colectează datele cu caracter personal de a garanta confidențialitatea, securitatea și utilizarea acestor date potrivit scopului stabilit de lege, atâta vreme cât depositoryi formularelor tipizate doar receptează aceste documente, fără a avea angajată din punct de vedere juridic vreo răspundere în acest sens. Aceasta cu atât mai mult cu cât, potrivit dispozițiilor art. 46 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, obligația de a lua toate măsurile tehnice și organizatorice adecvate pentru a administra riscurile care pot afecta securitatea rețelelor și serviciilor, măsuri menite să asigure un nivel de securitate corespunzător riscului identificat și să prevină sau să minimizeze impactul incidentelor de securitate asupra utilizatorilor și rețelelor interconectate, având în vedere cele mai noi tehnologii, revine doar furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice sau de servicii de comunicații electronice destinate publicului, iar nu și altor persoane care intermediază achiziționarea serviciilor de comunicații electronice pentru care plata se face în avans.

O situație similară, sub aspectul nerespectării condițiilor de claritate și previzibilitate a normei, o reprezintă cea prevăzută de art. I pct. 4 din legea criticată, referitoare la introdu-

---

cerea unui nou articol în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011, art. 73<sup>2</sup>, cu următorul cuprins: „(1) Persoanele juridice care pun la dispoziția publicului puncte de acces la internet sunt obligate să identifice utilizatorii conectați la aceste puncte.

(2) Identificarea prevăzută la alin. (1) se face prin reținerea datelor de identificare ale utilizatorului sau a numărului de telefon, prin plata cu cardul bancar sau orice altă procedură de identificare care asigură direct sau indirect cunoașterea identității utilizatorului.

(3) Datele cu caracter personal reținute potrivit alin. (2) se păstrează pentru o perioadă de 6 luni de la data reținerii acestora.

(4) Prelucrării datelor cu caracter personal reținute potrivit alin. (2) îi sunt aplicabile prevederile Legii nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, cu modificările și completările ulterioare.”

Norma modificatoare lărgeste sfera persoanelor obligate să identifice utilizatorii serviciilor de comunicații electronice, prevăzând expres în sarcina persoanelor juridice care pun la dispoziția publicului puncte de acces la internet obligația reținerii datelor de identificare ale utilizatorilor: numărul de telefon ori identificatorul serviciului de comunicații cu plata în avans sau cu plata ulterioară; numele, prenumele și codul numeric personal, seria și numărul documentului de identitate, respectiv țara emitentă – în cazul cetățenilor străini; datele de identificare care rezultă prin plata cu card-ul bancar; orice altă procedură de identificare care asigură direct sau indirect cunoașterea identității utilizatorului. Obligația de reținere este dublată de obligația de păstrare a datelor pentru o perioadă de 6 luni de la data reținerii lor.

În prezent, persoanele juridice care pun la dispoziția publicului puncte de acces la internet sunt persoane juridice private, în special în spații comerciale și de agrement, cafenele, restaurante, hoteluri, aeroporturi etc., sau persoane juridice de drept public - instituții publice care oferă cetățenilor accesul direct și rapid la informații de interes public (inclusiv, cele distribuite pe paginile de internet proprii), precum primării, instituții de învățământ, biblioteci publice, clinici medicale, teatre etc. Instituirea în sarcina acestor persoane a obligației de a reține și de a stoca date cu caracter personal impune, în mod corelativ, reglementarea expresă a unor măsuri adecvate, ferme și neechivoce, de natură să asigure încrederea cetățenilor că datele cu vădit caracter personal pe care le pun la dispoziție sunt înregistrate și păstrate în condiții de confidențialitate. Sub acest aspect, legea se limitează la a institui măsurile de reținere și stocare a datelor, fără a modifica sau completa dispozițiile legale cu privire la garanțiile pe care statul trebuie să le asigure în exercitarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor. Or, cadrul normativ într-un domeniu atât de sensibil trebuie să se realizeze într-o manieră clară, previzibilă și lipsită de confuzie, astfel încât să fie îndepărtată, pe cât posibil, eventualitatea arbitrarului sau a abuzului celor chemați să aplice dispozițiile legale.

De asemenea, prevederea potrivit căreia identificarea se realizează prin „orice altă procedură de identificare” care asigură direct sau indirect cunoașterea identității utilizatorului constituie o reglementare imprecisă, de natură să creeze premisele unor abuzuri în activitatea de reținere și stocare a datelor de către persoanele juridice aflate în ipoteza normei.

Reținerea și păstrarea datelor constituie în mod evident o limitare a dreptului la protecția datelor cu caracter personal, respectiv a drepturilor fundamentale protejate constituțional referitoare la viață intimă, familială și privată, la secretul corespondenței, precum și libertatea de exprimare. O astfel de limitare poate opera însă în conformitate cu dispozițiile art. 53 din

Constituție, care prevăd posibilitatea restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor, pentru desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. Măsura restrângerii poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică, trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

Or, în condițiile în care măsurile adoptate prin legea supusă controlului de constituționalitate nu au un caracter precis și previzibil, ingerința statului în exercitarea drepturilor mai sus menționate, deși prevăzută de lege, nu este formulată clar, riguros și exhaustiv pentru a oferi încredere cetățenilor, caracterul strict necesar într-o societate democratică nu este pe deplin justificat, iar proporționalitatea măsurii nu este asigurată prin reglementarea unor garanții corespunzătoare, Curtea constată că dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice încalcă prevederile art. 1 alin. (5), art. 26, art. 28, art. 30 și art. 53 din Constituție. Așadar, limitarea exercițiului acestor drepturi personale în considerarea unor drepturi colective și interese publice, ce vizează siguranța națională, ordinea publică sau prevenția penală, rupe justul echilibru care ar trebui să existe între interesele și drepturile individuale, pe de o parte, și cele ale societății, pe de altă parte, legea criticată nereglementând garanții suficiente care să permită asigurarea unei protecții eficiente a datelor față de riscurile de abuz, precum și față de orice accesare și utilizare ilicită a datelor cu caracter personal.

Distinct de cele analizate mai sus, Curtea observă că, dacă în ipoteza modificărilor care vizează achiziționarea serviciilor de comunicații electronice pentru care plata se face în avans, legiuitorul a acordat un termen de 12 luni în care utilizatorii pot opta pentru menținerea serviciului și completarea formularului tipizat, sub sancțiunea suspendării serviciului furnizat la împlinirea acestui termen, în situația persoanelor juridice care pun la dispoziția publicului puncte de acces la internet, obligațiile de reținere și stocare a datelor prevăzute de lege iau naștere la data intrării în vigoare a actului normativ. Astfel, legiuitorul nu a prevăzut o normă tranzitorie, care să permită acestor din urmă persoane conformarea la noile prevederi, fără a afecta dreptul utilizatorilor de a accesa internetul în perioada de grație pusă la dispoziție.

În concluzie, Curtea apreciază că, deși nici Constituția și nici jurisprudența Curții Constituționale nu interzic stocarea preventivă, fără o ocazie anume, a datelor de trafic și de localizare, modalitatea prin care sunt obținute și stocate datele necesare pentru identificarea utilizatorilor serviciilor de comunicații electronice pentru care plata se face în avans, respectiv a utilizatorilor conectați la puncte de acces la internet nu respectă condițiile impuse de principiul proporționalității, nu oferă garanții care să asigure confidențialitatea datelor cu caracter personal, aducând atingere însăși esenței drepturilor fundamentale referitoare la viață intimă, familială și privată și la secretul corespondenței, precum și libertății de exprimare.

De asemenea, Curtea reține incidența în prezenta cauză a considerentelor Deciziei nr. 440 din 8 iulie 2014, întrucât actul normativ dedus controlului de constituționalitate nu reprezintă în fapt decât o completare a dispozițiilor Legii nr. 82/2012, preluând parțial soluții legislative

---

acolo reglementate, dar care au încetat să mai producă efecte juridice ca urmare a constatării neconstituționalității lor.

Așa cum s-a arătat în prealabil, deși legea criticată are ca titlatură modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, din examinarea argumentelor prezentate de inițiatorul proiectului de lege în „Expunerea de motive”, precum și a modificărilor operate prin dispozițiile legii, rezultă că, în realitate, actul normativ completează cadrul legislativ privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, cadru reglementat prin Legea nr. 82/2012. Completarea vizează lărgirea sferei stabilite de această lege privind utilizatorii de comunicații electronice ale căror date personale urmează a fi reținute și stocate, reglementând înregistrarea utilizatorilor de cartele preplătite, precum și colectarea și stocarea datelor utilizatorilor de internet prin intermediul punctelor de acces puse la dispoziție de persoane juridice. Or, maniera defec-tuoasă în care legiuitorul a înțeles să modifice cadrul legislativ existent generează grave probleme de interpretare și aplicare a legii - completând doar sfera persoanelor care utilizează serviciile de comunicații electronice, precum și baza de date care urmează să fie stocată pentru o anumită perioadă și impunând obligații de reținere și stocare în sarcina persoanelor juridice care pun la dispoziția publicului servicii de comunicații electronice pentru care plata se face în avans sau puncte de acces la internet –, operațiuni care se încadrează în prima etapă delimitată de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 440 din 8 iulie 2014, aceea a reținerii și stocării datelor, legea omite să reglementeze cu privire la cea de-a doua etapă, respectiv cea referitoare la modalitatea în care vor fi accesate și utilizate aceste date. Astfel, dispozițiile modificatoare nu prevăd nicio normă de trimitere la Legea nr. 82/2012, care constituie cad rul general de reglementare a procedurilor de acces la datele reținute (tipul de date accesate, persoanele care pot solicita accesul, condițiile de autorizare, scopul în care pot fi utilizate aceste date, controlul asupra operațiunilor desfășurate etc.), și nici nu reglementează distinct, de sine-stătător, aceste proceduri. Prin urmare, legea criticată, în ansamblul său, este lacunară, confuză și, astfel, susceptibilă de a genera abuzuri în activitatea de punere în aplicare a dispozițiilor sale. Sub aceste aspecte, dispozițiile legale nu numai că relativizează garanțiile de siguranță a reținerii și păstrării datelor, neimpunând standarde corespunzătoare de asigurare a nivelului de securitate și confidențialitate care să poată fi controlate efectiv, așa cum a reținut Curtea în argumentarea soluției pronunțate prin Decizia nr. 440 din 8 iulie 2014, ci, prin lipsa oricărei reglementări cu privire la modalitatea de accesare și utilizare a datelor cu caracter personal, legea este viciată în mod iremediabil.

III. Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea pentru modifi-carea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice este neconstituțională, în ansamblul ei.

*Decizia nr. 461 din 16 septembrie 2014 cu privire la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 775 din 24 octombrie 2014.*

**Întrucât limitele impuse libertății de exprimare sunt ele însele de rang constituțional, stabilirea conținutului acestei libertăți este de strictă interpretare, nicio altă limită nefiind admisă, decât cu încălcarea literei și spiritului art. 30 din Constituție. Or, independența justiției nu se regăsește printre valorile constituționale prevăzute de art. 30 alin. (6) și (7), astfel că legiuitorul este obligat să ofere modalități adecvate de protecție care să respecte principiul proporționalității care trebuie să guverneze raportul dintre exercițiul libertății de exprimare și sancțiunea aplicată în caz de exercitare abuzivă.**

**Cuvinte cheie:** *stat de drept, libertate de exprimare, imparțialitatea justiției, independența justiției, principiul legalității, principiul proporționalității, răspundere juridică civilă/penală.*

### **Rezumat**

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru abrogarea art. 276 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, Președintele României arată că, prin abrogarea infracțiunii de „Presiuni asupra justiției”, principiile garantate constituțional care consacră caracterul de stat de drept al României, libertatea de exprimare, respectiv principiile imparțialității justiției și independenței judecătorilor pot fi afectate, ceea ce se răsfrânge negativ și asupra bunului mers al justiției. Astfel, persoana care, pe parcursul procedurilor judiciare, va face declarații publice ce nu sunt reale, care privesc săvârșirea de către judecător sau de organele de urmărire penală, a unei infracțiuni sau a unei abateri disciplinare grave legate de instrumentarea respectivei cauze, având drept scop să influențeze soluția sau să intimideze pe cei care sunt răspunzători pentru soluția pronunțată, nu va mai răspunde penal, potrivit noii legi. Prin abrogarea acestei infracțiuni este eliminată protecția ce se acordă justiției, necesară pentru ca aceasta să fie imparțială și înfăptuită de judecători independenți, astfel cum prevede Constituția. Împiedicarea justiției de a-și îndeplini rolul său în societate, în condiții de imparțialitate și independență, se impune a fi sancționată, iar Codul penal reprezintă instrumentul juridic adecvat pentru a respecta exigențele statului de drept.

Mai mult, autorul sesizării invocă punctul de vedere prezentat Parlamentului de către Consiliul Superior al Magistraturii, în care se subliniază importanța menținerii acestei incriminări, actuala infracțiune prevăzută la art. 276 din Codul penal având în vedere doar declarațiile publice nereale făcute cu scopul de a influența sau intimida justiția. Or, acestea echivalează cu o distorsionare a realității, operată cu rea-credință, care, astfel cum a statuat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, depășește limitele unei critici acceptabile. În concepția curții europene „o afirmație veridică poate fi dublată de remarci suplimentare, de judecăți de valoare, de supoziții ori de insinuări susceptibile să creeze o imagine eronată în ochii publicului” (Cauza Vides Aizsardz bas Klubs contra Letoniei, 2004). Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut că pot exista cazuri când este necesar ca puterea judiciară să fie protejată împotriva atacurilor distrugătoare, lipsite de fond serios, cu atât mai mult, cu cât obligația de rezervă le interzice magistraților să reacționeze. Astfel, dispoziția legală prevăzută la art. 276 din Codul penal se opune declarațiilor publice neadevărate, făcute cu rea-credință și nu are efecte asupra declarațiilor prin care se spune adevărul, se reclamă un abuz, în interes public, legitim.

---

În ceea ce privește libertatea de exprimare, consacrată de prevederile art. 30 din Constituție, Președintele României consideră că prin abrogarea infracțiunii de „Presiuni asupra justiției” se aduce atingere limitelor în interiorul cărora trebuie să se exercite libertatea de exprimare. Această libertate nu poate fi absolută, ci se subscie unor limitări, potrivit art. 30 alin. (6) din Constituție. Cu privire la restrângerea libertății de exprimare în scopul garantării autorității și imparțialității puterii judecătorești, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în Cauza Braford contra Danemarcei a decis că „interesul de a proteja reputația și a asigura autoritatea magistraților este superior aceluia de a permite o discuție liberă asupra imparțialității acestora”, iar în Cauza Pager și Oberschilick contra Austriei a statuat că „activitatea justiției nu poate fi discutată fără să se aibă în vedere anumite limite pentru a nu submina autoritatea acesteia, comandament deosebit de important într-un stat de drept”.

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate, Curtea a reținut următoarele:

Adoptând Legea pentru abrogarea art. 276 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, Parlamentul a acționat în virtutea prevederilor art. 61 alin. (1) din Constituție în calitate de unică autoritate legiuitoare, liberă să decidă cu privire la politica penală a statului, respectiv cu privire la dezincriminarea unei fapte prevăzute în Codul penal, a cărei sancționare prin legea penală nu a mai apreciat-o ca fiind oportună. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că nu are competența de a se implica în domeniul legiferării și al politicii penale a statului, orice atitudine contrară constituind o imixtiune în competența altor autorități constituționale.

Curtea a statuat că „atunci când Constituția, prin art. 124 alin. (1), stabilește că justiția se înfăptuiește în numele legii, are în vedere legea în vigoare, iar o lege este și rămâne în vigoare prin voința legiuitorului. Curtea nu se poate suprapune Parlamentului. Fără îndoială că autoritățile publice care au funcții în legiferare trebuie să se implice, dar aceasta implicare este o problemă în care numai ele decid, în condițiile prevăzute de Constituție. Implicarea Curții Constituționale în domeniul legiferării și al politicii penale excede competenței sale, fiind o imixtiune în competența altor autorități statale. Aceasta ar fi o abatere de la principiul de drept în sensul căruia în materie de competență legile sunt de strictă interpretare. Curtea Constituțională și-ar aroga abuziv atribuția de a prelungi în timp efectele unor dispoziții legale pe care legiuitorul le abrogă, încălcând regulile de competență și echilibrul puterilor ce rezultă foarte clar din dispozițiile constituționale” (a se vedea Decizia Plenului nr. 1 din 7 septembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 129 din 17 iunie 1993).

Prin Decizia nr. 681 din 31 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 662 din 16 septembrie 2011, Curtea a statuat că susținerile autorului excepției cu privire la necesitatea reaprecierii criteriului valoric care determină înțelesul expresiei „consecințe deosebit de grave”, deși pot fi reale în condițiile devalorizării monedei naționale, nu pot fi reținute. Curtea a constatat că modificarea conținutului unei norme juridice, cu consecința sancționării unor fapte penale, în sensul adaptării ei la realitățile sociale, este o prerogativă exclusivă a autorității legislative în lumina dispozițiilor art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”.

Cu privire la opțiunea legiuitorului de a reglementa în domeniul legii penale, Curtea a mai reținut că Legea nr. 543/2002 reprezintă un act de clemență, exercitat de Parlament în temeiul

prerogativelor sale constituționale și conform politicii penale a statului. Stabilirea prin acest act normativ a criteriilor de determinare a pedepselor care se grațiază, precum și a infracțiunilor pentru săvârșirea cărora nu se aplică iertarea de pedeapsă intră în competența exclusivă a legiuitorului (argumente reținute în Decizia nr. 88 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 248 din 10 aprilie 2003, și în Decizia nr. 341 din 16 septembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 725 din 17 octombrie 2003).

Aplicarea instituției juridice a înlocuirii răspunderii penale, din titlul IV al Părții generale a Codului penal (n.r. vechiul Cod penal), art. 90, art. 91 și art. 98 din Codul penal (n.r. vechiul Cod penal), se poate realiza în cazul unor fapte care constituie infracțiuni cu un grad de pericol social mai mic, pentru care legea permite instanței judecătorești competente să înlocuiască, în anumite condiții, răspunderea penală pentru fapta săvârșită cu răspunderea care atrage o sancțiune cu caracter administrativ. Curtea a constatat că aprecierea privind excluderea infracțiunii de calomnie de la aplicarea unei pedepse, pentru motivul că această faptă are un grad de pericol social redus, nu este o problemă de ordin constituțional, ci una de politică legislativă. Or, așa cum s-a statuat prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1/1993, implicarea Curții Constituționale în domeniul legiferării și al politicii penale excedează competenței sale, fiind o imixtiune în competența altor autorități statale. Aceasta ar fi o abatere de la principiul de drept potrivit căruia, în materie de competență, legea este de strictă interpretare. Așa fiind, este dreptul legiuitorului de a stabili, prin lege organică, în ce cazuri și în ce condiții răspunderea penală pentru săvârșirea unei infracțiuni poate fi înlocuită cu răspunderea care atrage aplicarea unei sancțiuni cu caracter administrativ, prevăzută de legea penală (a se vedea în acest sens Decizia nr. 22 din 11 februarie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 26 aprilie 1999).

Pe de altă parte, Curtea Constituțională a statuat că Parlamentul nu-și poate exercita competența de incriminare și de dezincriminare a unor fapte antisociale decât cu respectarea normelor și principiilor consacrate prin Constituție. Astfel, libertatea de reglementare pe care o are Parlamentul se exercită prin reglementarea condițiilor de tragere la răspundere penală pentru faptele antisociale care aduc atingere valorilor prevăzute și garantate de Constituție, autoritatea legiuitoare neputând elimina protecția juridică penală a valorilor cu statut constituțional, cum sunt dreptul la viață, libertatea individuală, dreptul de proprietate, libertatea de exprimare sau demnitatea omului.

Astfel, Curtea a sancționat dezincriminarea unor fapte penale prin Decizia nr. 62 din 18 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 104 din 12 februarie 2007, constatând că, „având în vedere importanța deosebită a valorilor ocrotite prin dispozițiile art. 205, 206 și 207 din Codul penal - demnitatea persoanei, reputația și onoarea acesteia -, abrogarea acestor texte de lege și dezincriminarea, pe această cale, a infracțiunilor de insultă și calomnie contravin prevederilor art. 1 alin. (3) din Constituția României. S-a reținut că, prin abrogarea dispozițiilor legale menționate s-a creat un inadmisibil vid de reglementare, contrar dispoziției constituționale care garantează demnitatea omului ca valoare supremă. În absența ocrotirii juridice prevăzute de art. 205, 206 și 207 din Codul penal, demnitatea, onoarea și reputația persoanelor nu mai beneficiază de nicio altă formă de ocrotire juridică reală și adecvată.”

Analizând dispozițiile Legii pentru abrogarea art. 276 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, și ținând seama de jurisprudența anterioară a instanței constituționale, Curtea urmează a stabili dacă Parlamentul a procedat la eliminarea protecției juridice penale a unei valori cu statut constituțional și dacă, având în vedere importanța deosebită a valorii ocrotite de dispozițiile art. 276 din noul Cod penal – independența justiției -, prin abrogarea acestui text de lege și dezincriminarea, pe această cale, a infracțiunii de presiuni asupra justiției s-a creat un vid de reglementare, astfel că respectiva valoare socială nu mai beneficiază de nicio altă formă de ocrotire juridică reală și adecvată.

Cu privire la consacrarea legală și formele de protecție a principiilor imparțialității justiției și independenței judecătorilor, Curtea observă că, în dreptul intern, potrivit dispozițiilor cuprinse în art. 124 din Constituție, intitulat „Înfăptuirea justiției”, justiția se înfăptuiește în numele legii, este unică, imparțială și egală pentru toți, iar judecătorii sunt independenți și se supun numai legii. În conformitate cu prevederile art. 133 alin. (1) din Constituție, „Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției.”

În aplicarea dispozițiilor constituționale, Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii consacră în art. 1 alin. (1) rolul de garant al independenței justiției al Consiliului Superior al Magistraturii, iar în art. 30 alin. (1) și (2), prevede următoarele: „(1) Consiliul Superior al Magistraturii are dreptul și obligația de a se sesiza și din oficiu pentru a apăra judecătorii și procurorii împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea. De asemenea, Consiliul Superior al Magistraturii apără reputația profesională a judecătorilor și procurorilor.

(2) Judecătorul sau procurorul care consideră că independența, imparțialitatea sau reputația profesională îi este afectată în orice mod se poate adresa Consiliului Superior al Magistraturii, care, după caz, poate dispune verificarea aspectelor semnalate, publicarea rezultatelor acesteia, poate sesiza organul competent să decidă asupra măsurilor care se impun sau poate dispune orice altă măsură corespunzătoare, potrivit legii.”

Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, adoptat de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, în temeiul art. 38 din Legea nr. 317/2014, stabilește la art. 3, obligația judecătorilor și procurorilor de a apăra independența justiției, de a-și exercita funcția cu obiectivitate și imparțialitate, având ca unic temei legea, fără a da curs presiunilor și influențelor de orice natură. De asemenea, art. 9 din cod prevede că judecătorii și procurorii trebuie să fie imparțiali în îndeplinirea atribuțiilor profesionale, fiind obligați să decidă în mod obiectiv, liberi de orice influențe, și trebuie să se abțină de la orice comportament, act sau manifestare de natură să altereze încrederea în imparțialitatea lor. Pe de altă parte, în cazul în care prin articole de presă sau în emisiuni audiovizuale s-au făcut afirmații defăimătoare la adresa lor, judecătorii și procurorii au dreptul de a-și exprima public opinia, exercitând, astfel, dreptul personal la replică (art. 19 din cod).

Având în vedere dispozițiile legale menționate supra, independența puterii judecătorești are atât o componentă obiectivă, ca o caracteristică indispensabilă a puterii judecătorești, cât și o componentă subiectivă care privește dreptul persoanei de a i se stabili drepturile și libertățile de către un judecător independent. Fără judecători independenți drepturile și libertățile nu se pot respecta într-un mod corect și legal. Prin urmare, independența puterii judecătorești nu reprezintă un scop în sine. Acesta nu este un privilegiu personal al judecătorilor, ci



este justificată de nevoia de a permite judecătorilor să își îndeplinească rolul de protectori ai drepturilor și libertăților cetățenilor.

Distinct de reglementările referitoare la statutul judecătorilor și procurorilor, principiile imparțialității justiției și independenței judecătorilor sunt protejate și de legea civilă, care prevede răspunderea delictuală. În prezent, sunt în vigoare dispozițiile Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, care în temeiul art. 220 alin. (1) din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Codului civil, au devenit active începând cu data de 1 octombrie 2011. Legea nr. 287/2009 privind Codul civil prevede în Capitolul IV - Răspunderea civilă, Secțiunea 1 - Dispoziții generale, art. 1349 - Răspunderea delictuală, potrivit căreia: „(1) Orice persoană are îndatorirea să respecte regulile de conduită pe care legea sau obiceiul locului le impune și să nu aducă atingere, prin acțiunile ori inacțiunile sale, drepturilor sau intereselor legitime ale altor persoane.

(2) Cel care, având discernământ, încalcă această îndatorire răspunde de toate prejudiciile cauzate, fiind obligat să le repare integral.”

Repararea prejudiciului în cazul răspunderii delictuale este prevăzută de art. 1381 din Codul civil - Obiectul reparației, cu următorul conținut: „(1) Orice prejudiciu dă dreptul la reparație.

(2) Dreptul la reparație se naște din ziua cauzării prejudiciului, chiar dacă acest drept nu poate fi valorificat imediat.

(3) Dreptului la reparație îi sunt aplicabile, de la data nașterii sale, toate dispozițiile legale privind executarea, transmisiunea, transformarea și stingerea obligațiilor.”

Principiul independenței justiției își găsește modalități de protecție și în cadrul documentelor internaționale la care România este parte. Astfel, dreptul la o instanță imparțială și independentă este garantat la nivel european, în primul rând de art. 6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („1. Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită în lege,[...]”).

În afara Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, documentul cu cea mai mare autoritate privind independența judiciară la nivel european a fost Recomandarea (94)12 a Comitetului Miniștrilor privind independența, eficiența și rolul judecătorilor. Potrivit acestui document, „în procesul decizional, judecătorii trebuie să fie independenți și să poată acționa fără nici un fel de restricție, influență subiectivă, presiuni, amenințări sau interferențe, directe sau indirecte. Recomandarea (94) 12 a fost înlocuită de Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile, care prevede expres că „independența judecătorilor este un aspect fundamental al statului de drept” (paragraful 4), iar „în cazul în care judecătorii consideră că independența lor este amenințată, ei ar trebui să poată recurge la un consiliu judiciar sau la o altă autoritate independentă, ori ei ar trebui să dispună de mijloace efective de remediere” (paragraful 8).

Un alt document internațional relevant este Avizul nr. 1 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (C.C.J.E.) privind Standardele referitoare la independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, adoptat, în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, la Strasbourg, la 23 noiembrie 2001. În cuprinsul acestui act, se arată că

---

„libertatea față de influențe externe nedorite constituie un principiu general unanim recunoscut. [...] Ca principii generale, libertatea față de influențe nedorite și necesitatea aplicării de sancțiuni în cazuri extreme sunt incontestabile (a se vedea echilibrul dintre principiul general al libertății de exprimare și excepția - acolo unde sunt necesare măsuri pentru menținerea autorității și imparțialității autorității judecătorești -, de la art. 10 din Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale). Mai mult, C.C.J.E. nu are motive să creadă că acestea nu sunt prevăzute corespunzător ca atare în legislația statelor membre. Pe de altă parte, operarea lor în practică necesită prudență, atenție și, în unele contexte, constrângere politică. Discuțiile purtate cu judecători din diverse state și înțelegerea și sprijinul de care au dat dovadă pot fi foarte utile în această privință. Dificultatea stă mai degrabă în a decide ce constituie influență nedorită și de a realiza un echilibru între, de exemplu, necesitatea de a proteja procesul judecătoresc față de denaturări și presiuni, fie politice, fie din partea presei sau a altor surse, și interesul dezbaterii publice a chestiunilor de interes public în viața publică și într-o presă liberă. Judecătorii trebuie să accepte că ei sunt figuri publice și că nu trebuie să aibă un caracter prea susceptibil sau o constituție prea fragilă.”

De asemenea, un alt document al Consiliului European este Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor, care a fost aprobată la Strasbourg, în iulie 1998. Potrivit dispozițiilor art. 1.4. din Cartă, „statutul oferă tuturor judecătorilor care consideră că drepturile lor statuare sau, într-o manieră mai generală, independența lor sau cea a justiției sunt amenințate sau nesocotite în vreun fel, posibilitatea de a sesiza o astfel de instanță independentă, care să dispună de mijloacele efective în scopul de a remedia acest lucru sau a propune remedierea lui”.

În Raportul privind independența sistemului judiciar (Partea I: independența judecătorilor), adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 82-a sesiuni plenare (Veneția, 12 – 13 martie 2010), în cadrul Aspectelor specifice ale independenței judiciare – Absența influențelor externe nepotrivite, s-a arătat că independența judiciară presupune două aspecte complementare. Independența externă apără judecătorul de influența altor puteri ale statului și este un element esențial al statului de drept. Independența internă garantează că judecătorul decide numai pe baza Constituției și a legilor și nu pe baza instrucțiunilor date de judecători mai înalți în grad. „Este indiscutabil că judecătorii trebuie să fie protejați împotriva influențelor externe nepotrivite. În acest scop, aceștia trebuie să se bucure de imunitate funcțională – dar exclusiv funcțională (imunitate față de urmărirea penală pentru acte îndeplinite în exercitarea funcției lor, cu excepția infracțiunilor intenționate, de ex. luarea de mită)” (paragraful 61). Comisia de la Veneția a argumentat în favoarea unei imunități funcționale limitate a judecătorilor: „Magistrații (...) nu ar trebui să beneficieze de o imunitate generală, așa cum este prevăzut în Constituția din Bulgaria. Potrivit standardelor generale, ei au efectiv nevoie să fie protejați de procesele civile pentru acte îndeplinite cu bună credință în cadrul funcției lor. Cu toate acestea, nu ar trebui să beneficieze de o imunitate generală, care să îi protejeze împotriva urmării penale pentru infracțiunile săvârșite, pentru ele trebuind să fie răspunzători în fața instanțelor.” (CDL-AD(2003)12 – Memorandumul privind reforma sistemului judiciar în Bulgaria, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 55-a sesiuni plenare, la Veneția, 13–14 iunie 2003, paragraful 15.1). „Pentru a proteja procedurile judiciare de presiuni nepotrivite, ar trebui să fie analizată aplicarea principiului „sub iudice”, care trebuie să fie definit cu atenție astfel încât să se realizeze un echilibru corespunzător între nevoia de a

proteja activitatea puterii judecătorești, pe de o parte, și libertatea presei și a dezbaterilor în chestiuni de interes public, pe de altă parte” (paragraful 64 din Raportul privind independența sistemului judiciar).

Pentru argumentele expuse în prealabil, Curtea constată că imparțialitatea justiției și independența judecătorilor beneficiază de protecția legii civile interne, sub două forme. În primul rând, cea prevăzută de Legea nr. 317/2004, care consacră rolul de garant al independenței justiției al Consiliului Superior al Magistraturii. Potrivit legii, acest organism are două mijloace prin care își poate exercita rolul constituțional: primul vizează apărarea judecătorilor și procurorilor împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea, iar cel de-al doilea are ca obiect apărarea reputației profesionale a judecătorilor și a procurorilor. A doua formă de protecție este cea prevăzută de dispozițiile Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, care consacră răspunderea civilă delictuală, potrivit căreia orice persoană are îndatorirea să respecte regulile de conduită pe care legea sau obiceiul locului le impune și să nu aducă atingere, prin acțiunile ori inacțiunile sale, drepturilor sau intereselor legitime ale altor persoane; orice prejudiciu dă dreptul la reparație.

Prin urmare, Curtea reține că, în absența ocrotirii juridice prevăzute de art. 276 din Codul penal, imparțialitatea justiției și independența judecătorilor continuă să beneficieze de instrumente de ocrotire juridică reale și adecvate. Astfel, prin efectul abrogării analizate, judecătorul sau organul de urmărire penală, victimă a declarațiilor publice nereale referitoare la săvârșirea unei infracțiuni sau a unei abateri disciplinare grave legate de cauza pe care o instrumentează, dispune de mijloace legale necesare, ce abilitază organismul național cu competență specială în materia garantării independenței justiției, pe de o parte, respectiv instanțele judecătorești, pe de altă parte, să ofere reparații adecvate și efective pentru prejudiciile aduse independenței sau imparțialității judecătorilor și a procurorilor ori reputației profesionale a acestora.

Pe de altă parte, Curtea reține că apărarea independenței justiției nu se poate realiza decât în cadrul prevăzut de Constituție, deci cu respectarea tuturor drepturilor și a libertăților fundamentale ale persoanei. Protejarea acestei valori constituționale nu poate afecta existența altor drepturi și libertăți, exercitate cu bună-credință, în cadrul limitelor consacrate de normele constituționale.

În „Expunerea de motive” la legea de abrogare s-a arătat că, „dată fiind formularea art. 276 din Codul penal, care incriminează faptele calificate presiuni asupra justiției, declarațiile oricărei persoane, inclusiv cele apărute în mass-media, ar putea fi interpretate în orice moment ca fiind o presiune la adresa unui judecător sau a unui alt organ de urmărire penală. Acest fapt nu face decât să creeze posibilitatea pronunțării unor soluții arbitrare care să aducă atingere libertății de exprimare.”

Potrivit art. 30 alin. (1) din Constituție, libertatea de exprimare este inviolabilă. Ea nu poate însă prejudicia „demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine”. Limitele libertății de exprimare, prevăzute în art. 30 alin. (6) din Constituția României, concordă întru totul cu noțiunea de libertate, care nu este și nu poate fi înțeleasă ca un drept absolut. Concepțiile juridico-filozofice promovate de societățile democratice admit că libertatea unei persoane se termină acolo unde începe libertatea altei persoane. În acest sens, art. 57 din Constituție prevede expres obligația cetățenilor români, cetățenilor străini și apatrizilor de a-și exercita drepturile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și

---

libertățile celorlalți. O limitare identică este, de asemenea, prevăzută în art. 10 paragraful 2 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în conformitate cu care „Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru [...] protecția reputației sau a drepturilor altora [...]”, precum și în art. 19 paragraful 3 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice care stabilește că exercițiul libertății de exprimare comportă îndatoriri speciale și responsabilități speciale și că aceasta poate fi supusă anumitor restricții care trebuie să fie expres prevăzute de lege, ținând seama de drepturile sau reputația altora. În plus, alin. (7) al art. 30 din Constituție interzice activitățile care s-ar putea desfășura sub pretextul libertății de exprimare: defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. Fiind o normă cu caracter restrictiv, de natură să circumscrie cadrul în care poate fi exercitată libertatea de exprimare, enumerarea realizată de textul constituțional este una strictă și limitativă.

Este de principiu că unor obligații legale, și cu atât mai mult unora de ordin constituțional, trebuie să le corespundă sancțiuni legale în cazul nerespectării lor. Altfel, obligațiile juridice ar fi reduse la semnificația unor simple deziderate, fără nici un rezultat practic în spațiul relațiilor sociale, fiind anulată însăși rațiunea reglementării juridice a unora dintre aceste relații. Reglementarea la nivel constituțional a libertății de exprimare, ca drept fundamental cu un conținut complex, a determinat stabilirea limitelor în cadrul cărora acesta poate fi exercitat. Depășirea cadrului constituțional, exercitarea abuzivă a dreptului atrage răspunderea juridică, care în cazul libertății de exprimare este consacrată expres de dispozițiile art. 30 alin. (8) din Constituție.

Însă, natura și gravitatea pedepselor aplicate sunt elemente care trebuie avute în vedere la aprecierea proporționalității unei limitări aduse libertății de exprimare, garantate de art. 10 din Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale, aplicarea pedepsei penale pentru o faptă care presupune exercitarea liberă a dreptului de exprimare nefiind compatibilă cu libertatea de exprimare a persoanei decât în circumstanțe excepționale, mai ales atunci când au fost grav afectate alte drepturi fundamentale (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 21 martie 2002, pronunțată în cauza Nikula împotriva Finlandei, Hotărârea din 17 decembrie 2004, pronunțată în cauza Cumpănă și Mazăre împotriva României, Hotărârea din 20 aprilie 2010, pronunțată în cauza Cârlan împotriva României, Hotărârea din 29 martie 2011, pronunțată în cauza Cornelia Popa împotriva României, Hotărârea din 19 iunie 2012, pronunțată în cauza Tănăsăoica împotriva României, Hotărârea din 26 martie 2013, pronunțată în cauza Niculescu-Dellakeza împotriva României). Or, sub acest aspect dispozițiile constituționale sunt concludente. Valorile constituționale care nu pot fi afectate sunt drepturile individuale precum demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și dreptul la propria imagine, respectiv acele valori fundamentale care sunt protejate prin interzicerea actelor prevăzute de art. 30 alin. (7), și anume defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. Întrucât limitele impuse acestei libertăți constituționale sunt ele însele de rang

constituțional, stabilirea conținutului acestei libertăți este de strictă interpretare, nicio altă limită nefiind admisă, decât cu încălcarea literei și spiritului art. 30 din Constituție. Or, independența justiției nu se regăsește printre valorile constituționale prevăzute de art. 30 alin. (6) și (7), astfel că legiuitorul este obligat să ofere modalități adecvate de protecție care să respecte principiul proporționalității care trebuie să guverneze raportul dintre exercițiul libertății de exprimare și sancțiunea aplicată în caz de exercitare abuzivă, respectiv echilibrul între nevoia de a proteja activitatea autorității judecătorești, pe de o parte, și libertatea de a exprima public și de a dezbate probleme de interes public, pe de altă parte.

III. Curtea a respins, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că dispozițiile Legii pentru abrogarea art. 276 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal sunt constituționale în raport de criticile formulate.

*Decizia nr. 629 din 4 noiembrie 2014 asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru abrogarea art. 276 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 932 din 21 decembrie 2014.*

## **II. Decizii pronunțate în cadrul controlului *a posteriori***

### **1. Excepții de neconstituționalitate [art. 146 lit. d) din Constituție]**

**Emiterea unei ordonanțe de urgență, în temeiul căreia executarea integrală a unei creanțe asupra statului ar avea loc în decursul a zece ani, nu este de natură a răspunde cerinței termenului rezonabil ce se circumscrie noțiunii de proces echitabil, care include și faza executării, afectând, în acest mod, drepturi fundamentale ale cetățeanului, respectiv dreptul la un proces echitabil și dreptul de proprietate.**

**Cuvinte cheie:** *drept de proprietate privată, termen rezonabil, delegare legislativă, condițiile adoptării ordonanțelor de urgență ale Guvernului.*

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțineau că prevederile ordonanței de urgență criticate contravin dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție, deoarece creează situații discriminatorii pentru aceleași categorii de persoane, și anume persoanele îndreptățite la despăgubiri în temeiul Legilor nr. 9/1998, nr. 290/2003 și nr. 393/2006. Astfel, se arată că în cadrul aceleiași categorii de persoane se aplică un tratament juridic diferit, întrucât unele dintre aceste persoane au încasat deja sumele de bani stabilite cu titlu de despăgubire, într-un termen rezonabil sau chiar în termenul instituit de legile mai sus amintite, în timp ce altele vor încasa aceste despăgubiri în mod eșalonat, pe o perioadă de 10 ani, așa cum prevede Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2013. Autorii excepției au susținut că, încă de la intrarea în vigoare a legilor speciale care prevăd acordarea de măsuri reparatorii, persoanele îndreptățite s-au confruntat cu comportamentul discreționar al instituțiilor publice abilitate în procedura de acordare a despăgubirilor, instituții care nu au respectat termenul

---

rezonabil de soluționare a unei cereri, încălcându-se astfel art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. În acest context, apreciază că este vădit neconstituțională eșalonarea tranșelor de acordare a despăgubirilor pe o perioadă de 10 ani, având în vedere că măsurile instituite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2013 nu se pot justifica prin amenințarea adusă bugetului de stat, dat fiind că România nu se află în niciuna din situațiile de excepție la care fac referire dispozițiile art. 53 din Constituție. De asemenea, autorii excepției au susținut că elementele cuprinse în Nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2013 nu sunt de natură să justifice adoptarea acestui act normativ în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție, cu atât mai mult cu cât în preambulul ordonanței caracterul de urgență este determinat de oportunitatea, rațiunea și utilitatea reglementării, fără a se evidenția însă existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată. Totodată, aceștia au susținut că prevederile actului normativ criticat încalcă flagrant dispozițiile constituționale care consacră și garantează dreptul de proprietate și creanțele asupra statului, în acest sens, apreciază că persoanele îndreptățite la despăgubiri sunt titulare ale unui drept de creanță, care, în accepțiunea art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, constituie un „*bun*”, astfel încât acestea pot pretinde că au cel puțin „*o speranță legitimă*” de a redobândi efectiv dreptul de proprietate. În susținerea criticii formulate, autorii excepției de neconstituționalitate au invocat jurisprudența în materie a Curții Europene de la Strasbourg, și anume Hotărârea din 9 decembrie 2008, pronunțată în Cauza Viașu împotriva României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 29 mai 2009.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a constatat că autorii acesteia invocă încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție arătând, pe de o parte, că Guvernul nu a respectat exigența constituțională de a motiva urgența reglementării în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2013, iar, pe de altă parte, că actul normativ criticat, reglementând eșalonarea plății despăgubirilor cuvenite în temeiul Legii nr. 9/1998, republicată, al Legii nr. 290/2003, cu modificările și completările ulterioare, și al Legii nr. 393/2006 pe o perioadă de 10 ani, încalcă în mod grav regimul constituțional al dreptului de proprietate privată. Așa fiind, aspectele ce s-au impus a fi examinate de Curtea Constituțională au fost atât cele referitoare la modalitatea de adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2013, cât și cele privind termenul în care a fost eșalonată plata unei creanțe asupra statului, respectiv dacă termenul de 10 ani instituit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2013 este unul rezonabil, de natură a nu afecta, în sensul art. 115 alin. (6) din Constituție, dreptul fundamental la proprietate.

Astfel, în jurisprudența sa privind condițiile de formă ale ordonanței de urgență, reglementate prin dispozițiile art. 115 alin. (4) și (6) din Legea fundamentală, respectiv cele referitoare la justificarea existenței situației extraordinare, a urgenței reglementării, precum și cele privind interzicerea afectării drepturilor, libertăților și îndatoririlor constituționale, Curtea a arătat că pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Cu privire la criteriul obiectiv necesar pentru aprecierea situației extraordinare, prin Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, Curtea a reținut că invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate. Întrucât, însă, asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar ajunge, astfel, ca un criteriu de constituționalitate - situația extraordinară -, a cărui respectare este prin definiție supusă controlului Curții, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil.

De asemenea, prin decizia precitată, Curtea a statuat că situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată”. Totodată, prin Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007, Curtea a statuat că urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare. Mai mult, prin Decizia nr. 784 din 12 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 466 din 7 iulie 2009, Curtea a reținut că nu se constituie într-o situație extraordinară cazurile cu implicații financiare legate de punerea în executare a hotărârilor judecătorești, aceste aspecte ținând de oportunitatea reglementării.

Curtea a pornit de la premisa situației de criză financiară mondială, care ar putea afecta, în lipsa unor măsuri adecvate, stabilitatea economică a țării și, implicit, securitatea națională. Astfel, Curtea a analizat relevanța motivelor invocate de Guvern în adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009 privind plata unor sume de bani prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar și, prin Decizia nr. 188 din 2 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 237 din 14 aprilie 2010, sau Decizia nr. 713 din 25 mai 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 430 din 28 iunie 2010, a statuat că motivele invocate de Guvern în justificarea situației extraordinare ce a determinat adoptarea ordonanței de urgență menționate, constând în dificultățile întâmpinate cu privire la executarea hotărârilor judecătorești având ca obiect drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din sectorul bugetar, influența negativă pe care executarea titlurilor executorii le-ar avea asupra bugetului de stat și, respectiv, creșterea deficitului bugetar, constituie o situație cu un grad mare de abatere de la obișnuit, respectiv de la regula generală a executării titlurilor executorii, în condițiile Codului de procedură civilă, respectiv ale Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii. Ca atare, Curtea a reținut că există o situație extraordinară, în sensul art. 115 alin. (4) din Constituție, respectiv o stare de fapt obiectivă, cuantificabilă și independentă de voința Guvernului care pune în pericol un interes public, respectiv stabilitatea economică a statului român.

În privința urgenței reglementării, prin deciziile menționate, pronunțate asupra constituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009, Curtea a statuat că scopul atenuării efectelor unei stări de criză economică generalizată implica, în mod necesar și neechivoc, o reglementare juridică primară, rapidă, unitară și energetică, iar reglementarea

urgentă a situației rezultate în condițiile de criză economică nu putea fi făcută în mod rapid și rezonabil nici prin asumarea răspunderii Guvernului în fața Camerei Deputaților și a Senatului asupra unui proiect de lege și nici prin adoptarea unui proiect de lege cu procedura de urgență. În aceste condiții, pentru conservarea stabilității economice a statului, singurul instrument rămas la îndemâna Guvernului a fost adoptarea unei ordonanțe de urgență.

În privința condiției instituite prin art. 115 alin. (6) din Constituție, referitoare la interzicerea afectării, prin ordonanță de urgență, a drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție, în jurisprudența sa referitoare la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009, Curtea a statuat că, întrucât acest act normativ nu a încălcat drepturi sau libertăți fundamentale, nu poate fi reținută nici încălcarea dispozițiilor constituționale ale art. 115 alin. (6). Prin Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008, Curtea a stabilit înțelesul constituțional al verbului „a afecta”, statuând că sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, ar fi: „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a vătăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative”. Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, din interpretarea art. 115 alin. (6) din Constituție se poate deduce că în domeniul reglementării drepturilor, libertăților și a îndatoririlor fundamentale, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă „afectează”, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin.

Referitor la măsura de eşalonare a plății unor sume de bani ce constituie obiect al unor creanțe asupra statului, Curtea Constituțională are o bogată jurisprudență, rezultată ca urmare a soluționării excepțiilor de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009, Curtea respingând, de fiecare dată, criticile de neconstituționalitate formulate. În acest context, Curtea a reținut că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009, modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2010 și modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 45/2010, reglementează eşalonarea plății unor sume de bani prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, pe o perioadă de 3 ani, în tranșe anuale egale, în perioada 1 ianuarie 2010-31 decembrie 2012. Ulterior, prin Legea de aprobare a acestei ordonanțe de urgență, respectiv Legea nr. 230/2011, plata creanțelor asupra statului a fost reeşalonată pentru o perioadă de încă 4 ani, respectiv pentru perioada 1 ianuarie 2012-31 decembrie 2016.

În jurisprudența sa, Curtea a statuat că mecanismul eşalonării plății, ca modalitate de executare a unei hotărâri judecătorești, poate fi considerat în concordanță cu principiile consacrate de jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, dacă sunt respectate anumite condiții, respectiv: tranșe de efectuare a plăților intermediare precis determinate, un termen rezonabil de executare integrală și acoperirea eventualei devalorizări a sumei datorate. Executarea eşalonată a unor titluri executorii ce au ca obiect drepturi bănești nu este interzisă în niciun mod de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; executarea *uno actu* constituie doar o altă modalitate de executare, fără ca acest lucru să însemne că este singura și unica posibilă modalitate de executare pe care Guvernul o poate aplica (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 188 din 2 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 237 din 14 aprilie 2010, sau Decizia nr. 190 din 2 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 224 din 9 aprilie 2010).



Cu privire la caracterul rezonabil al termenului de executare a unei creanțe asupra statului, prin deciziile precitate, s-a arătat că evaluările bugetare ale Guvernului au indicat că perioada de plată propusă (3 ani, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009) este rezonabilă, în contextul deficitului bugetar grav actual, al condițiilor economice generale extrem de dificile, astfel încât Curtea a reținut că actul normativ criticat este în acord cu principiile stabilite, în acest sens, prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale. Faptul că statul-debitor își execută creanța într-o perioadă de 3 ani nu reprezintă o durată excesivă a executării unei hotărâri judecătorești, datorită caracterului sistemic al problemelor apărute în legătură cu executarea titlurilor executorii ale personalului bugetar. În acest context, făcând trimitere la hotărârea pronunțată în Cauza *Burdov împotriva Rusiei, 2002*, prin care Curtea Europeană a apreciat că o autoritate statală nu ar putea să invoce lipsa de lichidități pentru a justifica refuzul de a executa o condamnare, Curtea Constituțională a reținut că Guvernul român nu numai că nu refuză executarea hotărârilor judecătorești, ci se obligă la plata eșalonată a sumelor prevăzute prin acestea.

Mai mult, analizând, în cadrul controlului *a priori*, constituționalitatea Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009, prin Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, Curtea a statuat că termenul rezonabil este un concept esențialmente variabil și aprecierea sa se face în funcție de circumstanțele cauzei și ținând seama de complexitatea acesteia, de comportamentul reclamantilor și de cel al autorităților competente, precum și de miza litigiului pentru părțile în cauză. În speța dedusă controlului de constituționalitate, Curtea a reținut că miza litigiului este una foarte mare pentru stat, reprezentantul intereselor generale ale societății, întrucât se pune în discuție chiar stabilitatea sa economică.

Prin urmare, conceptul de termen rezonabil trebuie privit atât din perspectiva cetățeanului-creditor, cât și din cea a statului - debitor. Dacă s-ar privi unilateral acest termen, s-ar ajunge la situații nepermise, respectiv executarea hotărârilor judecătorești fie într-un interval mai mare de timp, care poate apărea ca fiind rezonabil pentru stat, dar total contrar intereselor cetățeanului, fie într-o perioadă de timp foarte scurtă, care pare rezonabilă pentru cetățean, dar contrară stabilității economice și financiare pe care statul trebuie să o asigure. În consecință, termenul rezonabil trebuie apreciat și stabilit din analiza concurrentă a intereselor generale ale societății cu cele ale cetățeanului, Curtea reținând că termenul în care urmează a se eșalona, respectiv reeșalona debitele statului (un termen total de 7 ani, respectiv termenul de 3 ani instituit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009, prelungit cu încă 4 ani prin Legea nr. 230/2011 de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009) ține cont atât de interesele debitorului, cât și de cele ale creditorului, existând un just echilibru între acestea.

De asemenea, prin Decizia nr. 712 din 25 mai 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 416 din 22 iunie 2010, spre exemplu, Curtea a mai reținut că adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009 a fost determinată de circumstanțe excepționale constând în existența unui număr substanțial de cauze având ca obiect acordarea de drepturi salariale, care a condus la o imposibilitate a autorității statale de a executa hotărârile judecătorești pronunțate deja în această materie, în special în actualul context de criză economică, iar aceste circumstanțe excepționale au impus instituirea unor măsuri prin care să

---

fie limitată temporar exercitarea drepturilor decurgând din hotărârile judecătorești irevocabile pronunțate în materia respectivă, fără ca prin aceasta să se aducă atingere înseși substanței acestor drepturi. Mai mult, Curtea a reținut că măsurile reglementate au un caracter pozitiv, în sensul că Guvernul recunoaște obligația de plată a autorității statale și se obligă la plata eșalonată a titlurilor executorii, modalitate de executare impusă de situația de excepție pe care o reprezintă, pe de o parte, proporția deosebit de semnificativă a creanțelor astfel acumulate împotriva statului și, pe de altă parte, stabilitatea economică a statului român în actualul context de criză economică națională și internațională. Cu privire la dreptul de proprietate, Curtea a statuat că Guvernul, prin adoptarea ordonanței de urgență criticate, nu neagă existența și întinderea despăgubirilor constatate prin hotărâri judecătorești și nu refuză punerea în aplicare a acestora, iar măsura criticată este una de garantare a dreptului de proprietate asupra bunului dobândit în sensul Convenției, fiind, deci, o aplicare a art. 44 alin. (2) din Constituție, în condițiile unei crize financiare accentuate. De altfel, cu privire la caracterul rezonabil al eșalonării plății unor drepturilor salariale prevăzute în titluri executorii, având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, măsuri instituite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009, s-a pronunțat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în acest sens fiind Decizia de inadmisibilitate din 4 septembrie 2012, pronunțată cu privire la Cererea nr. 57.265/2008 introdusă de Dumitru Daniel Dumitru și alții împotriva României. Prin această decizie, Curtea europeană a statuat că plata eșalonată a sumelor datorate de stat nu poate fi considerată nerezonabilă, având în vedere, pe de o parte, că o parte substanțială din creanțe a fost deja plătită reclamantilor, sumele plătite fiind actualizate de fiecare dată în raport cu indicele prețurilor de consum din data plății, precum și faptul că nu există vreun indiciu care să sugereze că, pe viitor, Guvernul ar avea intenția de a nu respecta calendarul plăților. Cu alte cuvinte, numai reținând buna-credință a statului - debitor, în contextul în care acesta din urmă plătitese deja o parte din creanță, Curtea europeană a statuat că măsurile luate pentru menținerea echilibrului bugetar pot fi considerate ca urmărind un scop legitim - menținerea echilibrului bugetar, cu evitarea degradării situației sociale a persoanelor vizate de respectivele măsuri.

Și în alte cauze împotriva României, obligația de a pune în executare hotărârile pronunțate de instanțele judecătorești interne a fost analizată cu o exigență sporită în situația în care debitor al obligațiilor ce rezultau din hotărâre era statul însuși, prin instituțiile sale. Astfel, prin Hotărârea din 20 decembrie 2007, pronunțată în Cauza Miclici împotriva României, Curtea europeană a statuat că suspendarea executării unei hotărâri judecătorești, pentru o perioadă de peste cinci ani, reprezintă o perioadă anormal de lungă și că autoritățile naționale ar fi trebuit să acționeze cu mai multă diligență pentru a evita ca reclamantul să sufere o situație de incertitudine juridică o perioadă atât de lungă și a constatat încălcarea prevederilor art. 6 paragraful 1 din Convenție. În același sens, Curtea europeană s-a pronunțat și prin Hotărârea din 29 iulie 2008, pronunțată în Cauza Ocneanu împotriva României, statuând că neplata de către un angajator - autoritate administrativă a statului - timp de 4 ani și 8 luni a salariilor nete datorate angajatului, în temeiul unei hotărâri judecătorești, l-a privat pe acesta din urmă de suma de bani la care era îndreptățit în temeiul unei hotărâri judecătorești, fără o justificare motivată, astfel încât s-a reținut încălcarea art. 6 paragraful 1 din Convenție și art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

În prezenta cauză, Curtea Constituțională a reținut că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2013, criticată de autorii excepției de neconstituționalitate, reglementează plata despăgubirilor stabilite potrivit dispozițiilor Legii nr. 9/1998, republicată, ale Legii nr. 290/2003, cu modificările și completările ulterioare, precum și ale Legii nr. 393/2006, în tranșe anuale egale, eșalonat pe o perioadă de 10 ani.

Cu privire la critica de natură extrinsecă, referitoare la încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (4) din Constituție, Curtea a constatat că în Nota de fundamentare a actului normativ criticat Guvernul a motivat urgența adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2013 ca fiind determinată de dificultățile întâmpinate în ceea ce privește plata despăgubirilor acordate potrivit Legii nr. 9/1998, republicată, Legii nr. 290/2003, cu modificările și completările ulterioare, și Legii nr. 393/2006, precum și de necesitatea instituirii unor reglementări speciale, cu aplicabilitate limitată în timp, privind plata despăgubirilor acordate în temeiul actelor normative mai sus amintite, plată ce implică un efort deosebit pentru bugetul de stat, fiind îngreunată, din punct de vedere financiar și procedural, de creșterea rapidă a numărului de executări silite.

De asemenea, Guvernul a invocat că neadoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2013 ar avea drept consecință imposibilitatea menținerii echilibrelor bugetare și, în mod implicit, nerespectarea angajamentelor interne și internaționale asumate de Guvernul României, inclusiv în ceea ce privește nivelul deficitului bugetar.

În analiza acestor aspecte învederate de Guvern, trebuie avută în vedere jurisprudența Curții Constituționale cu privire la îndeplinirea cerințelor prevăzute de dispozițiile constituționale ale art. 115 alin. (4). Astfel, raportat la cauza de față, Curtea a apreciat că situația extremă generată de imposibilitatea de a asigura sumele suplimentare pentru plata tuturor despăgubirilor acordate în urma aplicării Legii nr. 9/1998, republicată, Legii nr. 290/2003, cu modificările și completările ulterioare, și Legii nr. 393/2006, fără afectarea echilibrului bugetar, îndeplinește cerințele unei stări de fapt obiective, cuantificabile și independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public, respectiv acela al menținerii echilibrelor bugetare și al respectării angajamentelor interne și internaționale asumate de Guvernul României, inclusiv în ceea ce privește nivelul deficitului bugetar, astfel încât aceasta se constituie într-o situație extraordinară în sensul art. 115 alin. (4) din Constituție, împrejurare ce justifică instituirea plății eșalonate a despăgubirilor prevăzute în deciziile de plată sau hotărârile judecătorești prin care se stabilește cuantumul despăgubirilor.

Cu alte cuvinte, legiuitorul delegat poate reglementa prin intermediul unei ordonanțe de urgență atunci când, în mod necesar și neechivoc, circumstanțele obiective ce determină existența unei situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, impun o intervenție normativă rapidă. Însă, atunci când obiectul de reglementare al unei ordonanțe de urgență îl reprezintă drepturi, libertăți sau îndatoriri fundamentale, intervenția legiuitorului delegat trebuie să fie în sensul neafectării acestor drepturi, al instituirii unui regim juridic care să permită exercitarea pleneră a tuturor atributelor acestor drepturi. Prin urmare, situația extraordinară ce constă în imposibilitatea menținerii echilibrelor bugetare și a respectării angajamentelor interne și internaționale asumate de Guvernul României, inclusiv în ceea ce privește nivelul deficitului bugetar, astfel cum reiese din cuprinsul Notei de fundamentare al ordonanței de urgență criticate, era de natură să determine o reglementare rapidă în această

---

materie, în sensul eşalonării plăţii creanţei, cu scopul respectării ţintei de deficit bugetar asumate. Exista, prin urmare, urgenţă, în sensul art. 115 alin. (4) din Constituţie, însă, în acest domeniu particular, analiza urgenţei reglementării nu poate fi disociată de analiza respectării condiţiei cuprinse în art. 115 alin. (6) din Constituţie referitoare la interzicerea afectării, printr-o ordonanţă de urgenţă, a drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale.

Aşadar, problema care s-a impus a fi analizată a fost aceea a termenului în care a fost eşalonată plata unei creanţe asupra statului, şi anume dacă acest termen este unul rezonabil, de natură a nu afecta, în sensul art. 115 alin. (6) din Constituţie, dreptul fundamental la proprietate, pe de o parte, şi, pe de altă parte, dacă durata de eşalonare a plăţii acestei creanţe respectă exigenţele caracterului rezonabil al duratei unei proceduri judiciare, în sensul art. 21 alin. (3) din Constituţie şi art. 6 paragraful 1 din Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale.

Jurisprudenţa Curţii Europene a consacrat, cu titlu de regulă, că executarea unei hotărâri, indiferent de instanţa care a pronunţat-o, trebuie considerată ca parte integrantă a „procesului”, în sensul art. 6 din Convenţie, iar în ipoteza în care autorităţile sunt obligate să acţioneze în vederea executării unei hotărâri judecătoreşti şi manifestă abstenţiune, această conduită este apreciată ca angajând răspunderea statului, în condiţiile art. 6 paragraful 1 din Convenţie, obligaţia statului de a asigura celeritatea procedurilor judiciare fiind una de rezultat (a se vedea, spre exemplu, hotărârile din 29 august 1996, 26 septembrie 1996, 19 martie 1997, pronunţate în cauzele Di Pede împotriva Italiei, paragrafele 20-24, Zappia împotriva Italiei, paragrafele 16-20, Hornsby împotriva Greciei, paragraful 40.) De asemenea, în jurisprudenţa sa referitoare la neexecutarea hotărârilor judecătoreşti definitive şi executorii pronunţate de către instanţele interne, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a sancţionat nu doar neexecutarea hotărârilor interne, dar şi întârzierea în executarea lor, inclusiv prin eşalonarea pe o perioadă nerezonabilă a sumelor datorate. Astfel, în cauza Hotărârea din 17 iunie 2003, pronunţată în Cauza Ruianu împotriva României, paragraful 65, Curtea europeană a reţinut că dreptul la justiţie garantat de art. 6 din Convenţie protejează în egală măsură şi punerea în executare a hotărârilor judecătoreşti definitive şi obligatorii, care, într-un stat ce respectă preeminenţa dreptului, nu pot rămâne fără efect în defavoarea uneia dintre părţi. Prin urmare, executarea unei hotărâri judecătoreşti nu poate fi împiedicată, anulată sau amânată pe o perioadă lungă de timp.

În sensul jurisprudenţei constante a Curţii Europene a Drepturilor Omului, caracterul rezonabil al unei proceduri se analizează în funcţie de circumstanţele cauzei şi având în vedere criteriile consacrate în jurisprudenţa instanţei de contencios european al drepturilor omului, în special gradul de complexitate a cauzei, comportamentul reclamantului şi al autorităţilor competente, precum şi al importanţei pentru părţi a obiectului procedurii (a se vedea, spre exemplu hotărârile din 24 februarie 1992, 27 iunie 2000, 6 aprilie 2000, pronunţate în cauzele Pierazzini împotriva Italiei, paragraful 16, Frydlander împotriva Franţei, paragraful 43, Comingersoll împotriva Portugaliei, paragraful 19). S-a reţinut că nu este oportun să i se solicite unei persoane care a obţinut, în urma unei proceduri judiciare, o creanţă împotriva statului să iniţieze ulterior o executare silită pentru a obţine o reparaţie. În asemenea cazuri, statul, prin autorităţile sale, trebuie să ia toate măsurile necesare executării, iar sistemul bugetar al statului, lipsa de fonduri sau a altor resurse nu îl pot scuti pe acesta de obligaţia sa, în baza

Convenției, de a garanta fiecărei persoane dreptul la executarea unei hotărâri judecătorești definitive într-un interval de timp rezonabil (a se vedea, spre exemplu, hotărârile din 27 mai 2004 și 15 ianuarie 2009, pronunțate în cauzele *Metaxas împotriva Greciei*, paragraful 19, și *Burdov împotriva Rusiei*, paragrafele 34-35). Mai mult, o omisiune din partea autorităților de a se conforma într-un termen rezonabil unei hotărâri definitive poate genera o încălcare a prevederilor art. 6 paragraful 1 din Convenție și a celor cuprinse în art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, în special atunci când obligația de executare a deciziei în cauză îi aparține unei autorități administrative (a se vedea, în acest sens, hotărârile din 27 mai 2004 și 29 septembrie 2005, pronunțate în cauzele *Metaxas împotriva Greciei*, paragrafele 26 și 31, și *Tacea împotriva României*, paragrafele 27, 39 și 40).

De asemenea, s-a statuat că pot exista situații în care circumstanțe particulare pot justifica întârzierea în executarea unei hotărâri, însă întârzierile nu pot fi de așa natură încât să afecteze însăși substanța dreptului garantat prin art. 6 paragraful 1 din Convenție (a se vedea hotărârile din 19 martie 1997, 15 ianuarie 2009, 6 martie 2003, pronunțate în cauzele *Hornsby împotriva Greciei*, paragraful 40, *Burdov împotriva Rusiei*, paragrafele 34-35, și *Jasiuniene împotriva Lituaniei*, paragraful 27).

În prezenta cauză, Curtea a reținut că, în temeiul Legii nr. 9/1998, al Legii nr. 290/2003 și al Legii nr. 393/2006, statul român s-a obligat să plătească foștilor proprietari și moștenitorilor acestora compensații bănești pentru anumite imobile abandonate pe foste teritorii ale României, în urma modificării granițelor survenite înainte și în timpul celui de-al doilea război mondial. Astfel, deciziile definitive de plată a despăgubirilor (concretizate fie în hotărârile comisiilor județene, respectiv a municipiului București, pentru aplicarea celor trei acte normative precitate, fie în deciziile Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților) au generat un drept de creanță asupra statului care beneficiază de protecție constituțională, în condițiile art. 44 alin. (1) din Legea fundamentală, dând naștere, în patrimoniul persoanelor îndreptățite la despăgubiri, unui „bun”, în sensul art. 1 din primul Protocol adițional la Convenție.

Curtea a apreciat că emiterea ordonanței de urgență criticate, în temeiul căreia executarea integrală a unei creanțe asupra statului ar avea loc în decursul a zece ani, nu este de natură a răspunde cerinței termenului rezonabil ce se circumscrie noțiunii de proces echitabil, care include și faza executării, afectând, în acest mod, drepturi fundamentale ale cetățeanului, respectiv dreptul la un proces echitabil și dreptul de proprietate.

De altfel, conceptul de termen rezonabil al unei proceduri judiciare nu poate fi considerat respectat, în condițiile în care Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2013 instituie o a doua eșalonare a plății unei creanțe asupra statului. Astfel, potrivit art. 8 alin. (2) din Legea nr. 9/1998, republicată, art. 38 alin. (5) lit. c) din Hotărârea Guvernului nr. 753 din 26 octombrie 1998 privind aprobarea Normelor metodologice pentru aplicarea Legii nr. 9/1998, art. 10 alin. (5) și (6) din Legea nr. 393/2006 și art. 10 alin. (2) din Legea nr. 290/2003, cu modificările și completările ulterioare, plata despăgubirilor a mai fost eșalonată în două tranșe, pe parcursul a doi ani consecutivi.

În acest context legislativ, Curtea a constatat că măsura instituită prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2013, de reeșalonare a unor debite ale statului pe o durată de 10 ani, nu poate fi considerată una de natură a menține un just echilibru între interesele

---

debitorului - stat și cele ale creditorului - persoană îndreptățită la despăgubiri, ci, dimpotrivă, se poate aprecia că persoana îndreptățită suportă o sarcină disproporționată și excesivă în privința dreptului său de a beneficia de despăgubirile acordate prin lege.

De asemenea, Curtea a reținut că, deși legiuitorul delegat a invocat un scop legitim al măsurii criticate, și anume promovarea unei modalități de plată care să permită în același timp despăgubirea tuturor persoanelor îndreptățite, dar și respectarea țintei de deficit bugetar anual, totuși, instituirea unui termen de 10 ani pentru executarea unei creanțe asupra statului (după ce creanțele erau deja exigibile în baza primei eșalonări) nu satisface exigențele unui termen rezonabil, care să asigure deplina valorificare a dreptului de creanță, constituind, din acest punct de vedere, o ingerință disproporționată asupra dreptului.

Mai mult, Curtea a observat că, așa cum rezultă din Nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2013, evaluările Guvernului privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat se referă doar la o perioadă de 5 ani de la intrarea în vigoare a acestui act normativ, astfel încât nici din acest punct de vedere nu este justificată instituirea unui termen de zece ani pentru eșalonarea plății despăgubirilor acordate potrivit Legii nr. 9/1998, republicată, Legii nr. 290/2003, cu modificările ulterioare, și Legii nr. 393/2006.

În consecință, Curtea a constatat că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2013 afectează, în sens negativ, dreptul fundamental la proprietate, astfel cum înțelesul constituțional al verbului „a afecta” a fost definit în jurisprudența Curții Constituționale, contravenind în acest mod dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2013 pentru plata eșalonată a despăgubirilor stabilite potrivit dispozițiilor Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940, ale Legii nr. 290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării Tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947, precum și ale Legii nr. 393/2006 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea fostului Regat al Sârbilor, Croaților și Slovenilor, în urma aplicării Protocolului privitor la câteva insule de pe Dunăre și la un schimb de comune între România și Iugoslavia, încheiat la Belgrad la 24 noiembrie 1923, și a Convenției dintre România și Regatul Sârbilor, Croaților și Slovenilor, relativă la regimul proprietăților situate în zona de frontieră, semnată la Belgrad la 5 iulie 1924, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1998, Legii nr. 290/2003 și Legii nr. 393/2006 sunt neconstituționale.

*Decizia nr. 528 din 12 decembrie 2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2013 pentru plata eșalonată a despăgubirilor stabilite potrivit dispozițiilor Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940, ale Legii nr. 290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru*

*bunurile proprietate a acestora, sechestrare, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării Tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947, precum și ale Legii nr. 393/2006 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea fostului Regat al Sârbilor, Croaților și Slovenilor, în urma aplicării Protocolului privitor la câteva insule de pe Dunăre și la un schimb de comune între România și Iugoslavia, încheiat la Belgrad la 24 noiembrie 1923, și a Convenției dintre România și Regatul Sârbilor, Croaților și Slovenilor, relativă la regimul proprietăților situate în zona de frontieră, semnată la Belgrad la 5 iulie 1924, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1998, Legii nr. 290/2003 și Legii nr. 393/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 63 din 24 ianuarie 2014*

**Pierderea calității de membru al unui partid politic. Încetarea mandatului de consilier local, ca urmare a excluderii din partidul politic**

**Cuvinte cheie:** *acces liber la justiție, competența instanțelor judecătorești.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia a susținut, în esență, că prevederile art. 16 alin. (3) din Legea nr. 14/2003 încalcă dispozițiile din Constituție cuprinse în art. 21 privind accesul liber la justiție.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea, printr-o analiză a jurisprudenței sale anterioare în materie, și având în vedere consecințele juridice grave pe care măsura excluderii din partid le produce asupra mandatului aleșilor locali, constând în încetarea acestuia, și numărul semnificativ de astfel de cauze cu care instanța de contencios constituțional a fost sesizată, a constatat că se impune o distincție clară între normele de deontologie proprii partidelor politice și normele care, instituind drepturi și obligații ale membrilor partidului și ale organelor statutare, sancționează pentru abaterile de la prevederile statutare și procedurile de urmat în aceste cazuri, au evident natură juridică. Aceste norme au forță juridică obligatorie și se înscriu în noțiunea de „lege”, astfel cum aceasta a fost conturată potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, ca noțiune autonomă. De asemenea, aceste norme constituie temeiul adoptării unor acte cu natură juridică, iar nu al unor „hotărâri care au caracter de acte politice”.

În același timp, intervenția instanței judecătorești pentru verificarea îndeplinirii condițiilor cerute pentru constituirea legală a partidelor politice reprezintă un aspect distinct de verificarea aplicării în concret, în fiecare caz în parte, a respectării statutului partidelor, a procedurii statutare și a modului de stabilire și aplicare a sancțiunilor. Faptul că asemenea aspecte sunt reglementate prin norme cu caracter juridic implică așadar, posibilitatea realizării unui control judecătorec și adoptarea unor hotărâri cu caracter juridic, iar nu a unor acte politice.

Prin prisma acestei abordări, Curtea a considerat necesară reconsiderarea jurisprudenței în materie.

---

Curtea a mai reținut, că, în virtutea principiilor generale prevăzute de art. 1 alin. (3) din Constituție, România este stat de drept, democratic și social, în care pluralismul politic reprezintă una dintre valorile supreme, fiind garantată. De asemenea, potrivit art. 8 alin. (2) din Constituție, partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației.

În concretizarea normelor fundamentale, Legea nr. 14/2003, prin art. 1, statuează că *„partidele politice sunt asociații cu caracter politic ale cetățenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la formarea și exercitarea voinței politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituție. Ele sunt persoane juridice de drept public”*. Potrivit art. 2 din lege, *„prin activitatea lor, partidele politice promovează valorile și interesele naționale, pluralismul politic, contribuie la formarea opiniei publice, participă cu candidați în alegeri și la constituirea unor autorități publice și stimulează participarea cetățenilor la scrutinuri, potrivit legii”*.

Pentru aducerea la îndeplinire a rolului partidelor politice în cadrul democrației constituționale din România, Legea nr. 14/2003 stabilește reguli privind organizarea acestora. Astfel, potrivit art. 9 din lege, fiecare partid politic trebuie să aibă statut și program politic proprii, iar statutul fiecărui partid politic, întocmit în conformitate cu prevederile art. 10 din lege, cuprinzând inclusiv sancțiunile disciplinare și procedurile prin care acestea pot fi aplicate membrilor, trebuie anexat obligatoriu (art. 18 din lege) la cererea de înregistrare a partidului politic depusă la Tribunalul București.

În caz de admitere a cererii de înregistrare, statutul partidului capătă forță juridică obligatorie asemenea legii, și trebuie întocmai respectat de membrii unui partid politic și de organele statutare ale partidului. Nerespectarea acestuia constituie motiv de aplicare a sancțiunilor prevăzute de respectivul act juridic, cea mai gravă fiind sancțiunea excluderii din partid.

Curtea a reținut, totodată, că legea prevede reguli procedurale privind soluționarea diferendelor dintre membrii unui partid politic sau dintre aceștia și conducerile organizațiilor partidului, precum și organele competente pentru soluționarea acestor diferende (comisiile de arbitraj la nivelul partidului și al organizațiilor sale teritoriale, care reprezintă, în realitate, organe proprii cu atribuții jurisdicționale). Astfel, potrivit art. 15 alin. (3) din Legea nr. 14/2003, comisia de arbitraj este organizată și funcționează conform unui regulament aprobat de organul statutar, care trebuie să asigure părților dreptul la opinie și dreptul de a se apăra, precum și proceduri echitabile de decizie.

În aceste condiții, Curtea a constatat că prevederile art. 16 alin. (3) din Legea nr. 14/2003, instituind competența exclusivă a organelor cu atribuții jurisdicționale ale partidului politic de a aprecia asupra respectării normelor statutare de către membrii de partid, elimină, în fapt, controlul judecătoresc în ceea ce privește respectarea de către aceste organe a propriului statut și împiedică astfel accesul liber la justiție. Problema constituționalității prevederilor art. 16 alin. (3) din Legea nr. 14/2003 trebuie privită cu maximă exigență în condițiile în care pierderea calității de membru al unui partid poate fi expresia unor premise subiective ori a arbitrarului.

Fără îndoială, având în vedere prevederile art. 15 alin. (1) și (3) din Legea nr. 14/2003, membrii unui partid politic trebuie, în cazul diferendelor determinate de excluderea din partid,



să parcurgă procedura în fața jurisdicțiilor interne ale partidului, să solicite acestora aplicarea întocmai a prevederilor statutare și doar în cazul în care consideră că aceste organe au încălcat prevederile statutare, să aibă, ulterior, posibilitatea sesizării instanței judecătorești. Aceeași concluzie rezultă și din împrejurarea că, deși organele cu atribuții jurisdicționale ale partidului își desfășoară activitatea pe baza unor prevederi statutare care, în principal, trebuie să asigure părților dreptul la opinie, dreptul de a se apăra și o procedură echitabilă, acestea nu pot fi considerate ca întrunind condițiile specifice unui tribunal independent și imparțial, în sensul art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

De asemenea, în această materie, controlul judecătoresc nu poate fi realizat decât asupra statutului și a regularității desfășurării procedurii statutare în fața organelor cu atribuții jurisdicționale ale partidului, și nu asupra oportunității sancțiunii aplicate. Astfel, instanța judecătorească investită cu soluționarea unei cereri prin care se contestă sancțiunea excluderii din partid urmează să analizeze respectarea normelor statutare privind stabilirea și aplicarea sancțiunii și să verifice dacă dreptul părții la apărare și la opinie a fost efectiv asigurat.

În lumina acestor considerente, Curtea a constatat că reglementarea dedusă controlului de constituționalitate încalcă dispozițiile art. 21, potrivit cărora nicio lege nu poate îngriji exercitarea dreptului oricărei persoane de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și a intereselor sale legitime, deoarece, potrivit art. 16 alin. (3) din Legea nr. 14/2003, cererea membrului de partid căruia i s-a aplicat sancțiunea excluderii din partid nu poate ajunge niciodată să fie examinată în mod efectiv de un judecător imparțial și independent. Așadar, în această materie, liberul acces la justiție este nu doar limitat, ci complet anihilat.

În plus, Curtea a reținut că se încalcă și plenitudinea de jurisdicție a instanțelor judecătorești, astfel cum aceasta este reglementată de art. 126 alin. (1) din Constituție. Dispozițiile constituționale ale art. 126 alin. (2) sunt în sensul că prin lege se stabilește competența instanțelor judecătorești, și nu în sensul că asupra unui diferend nicio instanță nu este competentă să se pronunțe. Chiar dacă prin legea specială competența materială de soluționare a unei cauze este atribuită altor organe (celor cu atribuții jurisdicționale, de exemplu), soluțiile acestora pot fi contestate în justiție, respectându-se astfel dreptul de acces liber la justiție.

Distinct de cele de mai sus, observând că, în cazul consilierilor locali, fără a distinge dacă pierderea calității de membru al partidului este sau nu imputabilă, măsura excluderii din partid produce, în temeiul prevederilor art. 9 alin. (2) lit. h<sup>1</sup>) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali un efect juridic extrem de grav-încetarea mandatului, Curtea a reținut că imposibilitatea de a contesta în fața instanței judecătorești o asemenea măsură dispusă fără a verifica respectarea statutului și a procedurilor statutare este contrară dreptului de acces la o instanță judecătorească.

III. Pentru considerentele arătate, Curtea, cu majoritate de voturi, a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, constatând că acestea sunt neconstituționale.

*Decizia nr. 530 din 12 decembrie 2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 13 ianuarie 2014*

---

**Cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 nu li se aplică noile termene prevăzute la art. 33 din aceeași lege**

**Cuvinte cheie:** *neretroactivitatea legii, accesul liber la justiție.*

**Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorii acesteia susțin că dosarele aflate pe rolul instanțelor de judecată trebuie soluționate conform reglementărilor de drept material în vigoare la momentul nașterii raportului juridic. Apreciază că, ținând seamă de termenele foarte lungi în care procedura judiciară ar urma să fie suspendată în temeiul art. 4 raportat la art. 33 alin. (1) și (2) din Legea nr. 165/2013, norma criticată nesocotește dreptul la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil, cu consecințe directe în sensul afectării dreptului de proprietate. Aceste termene încep să curgă de la data de 1 ianuarie 2014, termene care, în raport cu dispozițiile art. 4 din Legea 165/2013, s-ar aplica și cererilor de chemare în judecată aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor, legea nefăcând o referire expresă la faptul că litigiilor aflate în procedura judiciară, introduse înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, le sunt aplicabile doar măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist din România, iar nu și dispozițiile relative la procedura administrativă, prevăzute de art. 33, 34 și 35 din Legea nr. 165/2013, referitoare la pronunțarea deciziilor de admitere sau respingere a cererilor formulate în temeiul Legii nr. 10/2001. De asemenea consideră că dispozițiile legale criticate încalcă principiul fundamental al neretroactivității legii, întrucât litigiile aflate pe rolul instanțelor de judecată au avut în vedere legea aplicabilă la momentul sesizării inițiale, iar faptul că în cursul judecății cauzelor a fost adoptată Legea nr. 165/2013, care reglementează alte termene și condiții decât cele de la momentul formulării și înregistrării cererilor de chemare în judecată, ce urmează a li se aplica, în condițiile art. 4 din această lege, nesocotește principiul fundamental al neretroactivității legii. Totodată, arată că prevederile criticate înfrâng și principiul egalității în drepturi.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că principalele acte normative adoptate în materia restituirii bunurilor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist sunt reprezentate de:

— Legea fondului funciar nr. 18/1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 37 din 20 februarie 1991 (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998), cu modificările și completările ulterioare;

— Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 12 ianuarie 2000, cu modificările și completările ulterioare;

— Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 266 din 10 iunie 1999 (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 797 din 1 septembrie 2005);

— Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 308 din 4 iulie 2000 (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 797 din 1 septembrie 2005), cu modificările și completările ulterioare;

— Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945— 22 decembrie 1989, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 14 februarie 2001 (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 4 aprilie 2005 și în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 798 din 2 septembrie 2005), cu modificările și completările ulterioare;

— Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005, cu modificările și completările ulterioare.

Curtea a observat că, în contextul legislativ enunțat anterior, prin Hotărârea din 12 octombrie 2010 pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României* (Hotărârea a rămas definitivă la data de 12 ianuarie 2011 și a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 778 din 22 noiembrie 2010), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut lipsa de eficiență a sistemului de restituire a proprietăților în România și a decis să inițieze procedura-pilot în cauzele repetitive de acest gen aflate pe rolul său. Astfel, de la data rămânerii definitive a hotărârii, statului român i s-a acordat un termen de 18 luni, ulterior prelungit, în care să adopte măsuri „capabile să ofere un remediu adecvat tuturor persoanelor afectate de legile de reparație” (paragraful 241 al hotărârii-pilot). Ca urmare a pronunțării acestei hotărâri, prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, în temeiul art. 114 din Constituție, a fost adoptată Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România.

Curtea a constatat că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată cu ocazia soluționării unor cauze întemeiate pe dispozițiile Legii nr. 10/2001, determinate de refuzul nejustificat al entității deținătoare de a răspunde la notificarea părții interesate. În legătură cu stabilirea competenței instanței de a judeca pe fond contestația formulată împotriva deciziei/dispoziției de respingere a cererilor prin care se solicită restituirea în natură a imobilelor preluate abuziv sau în cazul refuzului nejustificat al entității deținătoare de a răspunde la notificare, prin Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. XX din 19 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 12 noiembrie 2007, pronunțată cu prilejul soluționării unui recurs în interesul legii, s-a statuat că instanța de judecată este competentă să soluționeze pe fond contestația astfel formulată.

Curtea a reținut că, potrivit Legii nr. 10/2001, persoana îndreptățită avea posibilitatea notificării persoanei juridice deținătoare, solicitând restituirea în natură a imobilului. Nedepunerea notificării în termenul cuprins între 14 februarie 2001—14 februarie 2002 determina pierderea dreptului de a mai depune notificarea sau de a solicita în justiție măsuri reparatorii în natură sau în echivalent. În termen de 60 de zile de la înregistrarea notificării sau, după caz, de la data depunerii actelor doveditoare, entitatea investită/unitatea deținătoare era obligată să se pronunțe, prin decizie/dispoziție motivată, asupra cererii de restituire în natură. La secția civilă a tribunalului în a cărui circumscripție se află sediul unității deținătoare sau, după caz, al

---

entității învestite cu soluționarea notificării putea fi atacată: decizia/dispoziția motivată de respingere a notificării; decizia/dispoziția motivată de respingere a cererii de restituire în natură; refuzul nejustificat al entității deținătoare de a răspunde la notificarea părții interesate.

În situația în care imobilele nu pot fi restituite în natură, după apariția Legii nr. 247/2005, sursele de finanțare, cuantumul și procedura de acordare a despăgubirilor aferente acestor imobile, rezultate din aplicarea Legii nr. 10/2001, erau reglementate exclusiv prin dispozițiile titlului VII al acestui act normativ.

Curtea a reținut că, în cauzele ce au determinat ridicarea excepției de neconstituționalitate, cererile de chemare în judecată au fost introduse înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, acestea aflându-se pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a acestui act normativ. Ca urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, în aceste cauze a fost ridicată problema incidenței dispozițiilor art. 33, respectiv neepuizarea termenelor prevăzute de aceste dispoziții, cu consecința respingerii cauzelor ca „devenite premature”. Dispozițiile art. 33 din Legea nr. 165/2013 instituie anumite termene procedurale de soluționare a cererilor de către entitățile învestite de lege cu atribuții în procesul de restituire a imobilelor preluate în mod abuziv, termene care încep să curgă de la data de 1 ianuarie 2014 și înăuntrul cărora persoanele îndreptățite nu pot formula cereri în instanță.

Curtea a observat că incidența noilor termene procedurale în cauzele menționate a fost rezultatul interpretării judiciare date conținutului normativ al Legii nr. 165/2013, determinată de o anumită lipsă de precizie a dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 165/2013, care nu disting între normele procedurale și cele substanțiale, ceea ce poate genera confuzie în aplicarea acestora în cauzele aflate în curs de judecată la data intrării în vigoare a legii.

Din analiza întregului context normativ, precum și din analiza cauzelor în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate, Curtea a observat că pot fi distinse mai multe ipoteze. Astfel, în funcție de natura dispozițiilor din Legea nr. 165/2013, Curtea a reținut, pe de-o parte, existența unor prevederi cu caracter procedural, ce instituie anumite termene, prevederi în care se încadrează și dispozițiile de lege criticate, iar, pe de altă parte, existența unor prevederi cu caracter substanțial, referitoare la cuantumul și modalitatea de acordare de măsuri compensatorii. Totodată, în funcție de momentul introducerii cererii de chemare în judecată în cauzele în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, Curtea a remarcat faptul că acestea, fie au fost introduse înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013 și se aflau pe rolul instanțelor la momentul intrării în vigoare a legii, fie au fost introduse după intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013.

Așa fiind, Curtea a fost chemată să stabilească dacă aplicarea noilor norme procedurale cauzelor introduse înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, aflate pe rolul instanțelor la momentul intrării în vigoare a legii, determină o încălcare a principiului neretroactivității legii consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție.

Cu privire la acțiunea în timp a legii procesuale civile, Curtea a remarcat existența a două posibilități: aplicarea imediată a legii procesuale civile noi și ultraactivitatea legii procesuale civile vechi.

Curtea a observat că aplicarea imediată a legii procesuale civile noi, în privința unor efecte juridice consumate, poate da naștere unei încălcări a dispozițiilor constituționale referitoare la principiul neretroactivității legii.

Curtea a reținut că rezolvarea conflictului în timp a dispozițiilor procesual civile, care din punct de vedere constituțional are ca scop respectarea principiului neretroactivității legii, necesită o apreciere diferențiată a acestora. Astfel, în jurisprudența sa, de exemplu, prin Decizia nr. 546 din 18 octombrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.004 din 11 noiembrie 2005, Curtea a statuat că, dacă reglementarea în discuție se referă la o situație juridică cu caracter de continuitate, constitutivă de *facta pendentia*, asupra căreia legiuitorul poate interveni în viitor, nu poate fi vorba de o încălcare a principiului neretroactivității.

În continuare, Curtea a reținut că trebuie analizat în ce măsură dispozițiile criticate generează posibilitatea invocării excepției prematurității cererii de chemare în judecată, introduse înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013 și dacă au aceeași natură juridică precum cele de mai sus.

Curtea a observat că pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime, orice persoană se poate adresa justiției prin sesizarea instanței competente cu o cerere de chemare în judecată. Astfel, excepția prematurității acțiunii este acea excepție procesuală prin care se invocă faptul că dreptul subiectiv nu este încă actual. În acest context, Curtea a reținut că prematuritatea este o sancțiune procedurală ce intervine atât pentru neparcurgerea unei proceduri prealabile obligatorii, cât și pentru încălcarea unui termen dilatoriu sau prohibitiv. Astfel, prematuritatea unei acțiuni se transpune într-o condiționare a exercițiului dreptului la acțiune sub aspect suspensiv sau într-o afectare a dreptului procesual de un termen cu caracter suspensiv. Așadar, prematuritatea unei acțiuni în justiție impune o analiză a condițiilor în care procedura judiciară trebuia demarată, condiții care sunt prevăzute de legea în vigoare la momentul introducerii cererii de chemare în judecată. În consecință, Curtea a constatat că prematuritatea nu poate rezulta dintr-o normă procesual civilă posteroară introducerii cererii de chemare în judecată.

Plecând de la aceste constatări, Curtea a observat că, potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr. 10/2001, „în termen de 60 de zile de la înregistrarea notificării sau, după caz, de la data depunerii actelor doveditoare [...], unitatea deținătoare este obligată să se pronunțe, prin decizie sau, după caz, prin dispoziție motivată, asupra cererii de restituire în natură”. Așa fiind, Curtea a constatat că, la momentul introducerii cererilor de chemare în judecată, moment anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, persoanele îndreptățite aveau un drept subiectiv actual, care, din punct de vedere procedural, nu era grevat decât de obligația respectării termenului de 60 de zile prevăzut de art. 25 alin. (1) din Legea nr. 10/2001. Astfel, dispozițiile art. 4, coroborate cu cele ale art. 33 din Legea nr. 165/2013, din care rezultă că dispozițiile care instituie noile termene de soluționare a cererilor formulate potrivit Legii nr. 10/2001 se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor, nu fac decât să stabilească o condiție de exercitare a accesului la justiție, care la momentul introducerii cererii de chemare în judecată nu exista.

Cu alte cuvinte, o atare ipoteză nu ține seama de faptul că cererea de chemare în judecată trebuie să respecte condițiile de formă și de fond care sunt reglementate de actele normative în vigoare de la momentul introducerii ei. Prin urmare, nu se recunosc efectele consumate ale raporturilor juridice născute în temeiul Legii nr. 10/2001, republicată, în privința condițiilor de exercitare a dreptului la acțiune.

---

Având în vedere cele reținute, Curtea a constatat că dispozițiile art. 4 teza a doua, care pot fi interpretate în sensul că art. 33 din Legea nr. 165/2013 se aplică „cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor”, conferă noilor norme procedurale efecte retroactive, ceea ce contravine prevederilor art. 15 alin. (2) din Constituție.

Curtea a reținut că, relativ la principiul neretroactivității legii, a statuat că acesta 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 (în acest sens, Decizia nr. 90 din 1 iunie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 11 octombrie 1999, și Decizia nr. 228 din 13 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 283 din 27 aprilie 2007). Consecințele consacării principiului neretroactivității în Constituție sunt foarte severe și, probabil, tocmai de aceea soluția aceasta nu se întâlnește în foarte multe state, însă ridicarea la rang de principiu constituțional garantează securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept, constituind o expresie a principiului separației puterilor în stat, respectiv separația dintre puterea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte.

În continuare, Curtea a analizat dacă dispozițiile art. 4 teza a doua, interpretate în sensul că termenele prevăzute la art. 33 din Legea nr. 165/2013 se aplică „cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor”, reprezintă o implicare a statului, ca parte, în procesele aflate în curs, dacă influențează rezultatul procesului sau creează un dezavantaj substanțial între părțile din proces ori înlătură o cale eficientă de soluționare a pretențiilor reclamantului.

Curtea a reținut că procesul de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România comportă două etape, și anume depunerea notificării prin care se solicită restituirea în natură a bunului, pe de-o parte, și emiterea titlului de despăgubire urmată, după caz, de emiterea unui titlu de plată sau a unuiia de conversie, pe de altă parte. Curtea a observat, în ceea ce privește cauza dedusă controlului de constituționalitate, că aceasta se circumscrie primei etape a procesului de restituire, fiind guvernată de dispozițiile Legii nr. 10/2001, care, deși nu prevăd într-un articol expres, menționează ca entități investite cu soluționarea notificărilor depuse de persoanele îndreptățite, pe primari [art. 20 alin. (5), art. 21 alin. (4), art. 25 alin. (7), art. 32], unitățile deținătoare [art. 6 alin. (3), art. 25 alin. (1)], entitatea implicată în privatizare [art. 6 alin. (4)], instituția publică care efectuează sau, după caz, a efectuat privatizarea [art. 29 alin. (3)], președintele Consiliului județean [art. 21 alin. (4), art. 25 alin. (7)]. În cazul în care unitatea deținătoare nu a fost identificată, persoana îndreptățită poate chema în judecată statul, prin Ministerul Finanțelor Publice [art. 28 alin. (3)]. Spre deosebire de Legea nr. 10/2001, actul normativ supus analizei în prezenta cauză definește expres, în art. 3 pct. 4, entitățile investite de lege cu atribuții în procesul de restituire a imobilelor preluate în mod abuziv și de stabilire a măsurilor reparatorii.

Astfel, deși nu în toate cazurile procedurile judiciare se desfășoară în contradictoriu cu statul, Curtea a constatat că, adoptând și aplicând legislația care prevede restituirea totală sau parțială a bunurilor confiscate de către un regim anterior, statul își asumă responsabilitatea realizării unui cadru eficient pentru realizarea mecanismului de restituire. Astfel, Curtea a observat că statul ocupă o poziție importantă chiar și în cazul în care nu este parte în proces, fiind cel îndrituit să adopte și să aplice legislația necesară. De altfel, Curtea Europeană a

Drepturilor Omului a constatat că dificultățile de ordin organizatoric ale autorităților cu competențe în implementarea măsurilor privind retrocedările sunt consecința modificărilor repetate pe cale legislativă ale mecanismului de restituire. Instanța europeană a considerat deja că aceste modificări au fost inoperante în plan practic și au creat un climat de incertitudine juridică, ce a fost evidențiată în practica instanțelor judecătorești române, inclusiv de instanța supremă, care au încercat, fără un succes durabil, să elimine „echivocul situațiilor juridice incerte” și „să sancționeze lipsa de diligență din partea autorităților competente” (Hotărârea din 9 decembrie 2008, pronunțată în Cauza *Viașu împotriva României*, paragraful 71, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 29 mai 2009).

În ceea ce privește influențarea rezultatului procesului, Curtea a observat că rezultatul iminent al acestei interpretări a Legii nr. 165/2013 îl reprezintă aplicarea noilor termene de soluționare a notificărilor și, în consecință, respingerea, de către instanțele de judecată, a cererii reclamantului ca prematur introdusă. Curtea a remarcat necesitatea unificării legislației referitoare la restituirea bunurilor confiscate și la măsurile reparatorii și stabilirii unor termene și a unei proceduri de soluționare a notificărilor și a dosarelor de compensare. Cu toate acestea, Curtea a observat că aplicarea retroactivă a termenelor prevăzute de noua legislație are ca efect amânarea rezolvării cauzelor aflate pe rolul instanțelor și obligarea persoanelor care au fost diligente în a se adresa justiției la suportarea unei sarcini suplimentare față de, deja, cunoscuta inactivitate a autorităților. Din această perspectivă, Curtea a constatat că aplicarea retroactivă a intervenției legislative determină o influențare a rezultatului procesului, precum și un dezavantaj substanțial între părțile din proces.

Referitor la aprecierea eficienței soluționării pretențiilor reclamantului prin folosirea căii de atac în justiție în această materie, Curtea, având în vedere Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. XX din 19 martie 2007, a reținut că acțiunile în instanță întemeiate pe dispozițiile Legii nr. 10/2001 reprezintă căi eficiente în soluționarea pretențiilor reclamantului, acțiuni ce sunt afectate de aplicarea retroactivă a dispozițiilor criticate.

Apreciind aspectele relevate anterior dintr-o perspectivă de ansamblu, Curtea a constatat că aplicarea retroactivă a dispozițiilor criticate este de natură să rupă echilibrul procesual, cu consecința încălcării dreptului la un proces echitabil, sub aspectul egalității armelor în procesul civil, drept consacrat de art. 21 alin. (3) din Constituție.

În continuare, Curtea a reținut că principiul liberului acces la justiție oferă oricărei persoane dreptul de a accede la instanța judecătorească în vederea apărării drepturilor sale. Așa cum s-a subliniat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, simpla sa consacrare legală, chiar și la nivelul suprem, prin Constituție, nu este de natură a asigura și o eficacitate reală a acestuia, atât timp cât, în practică, exercitarea sa întâmpină obstacole. Accesul la justiție trebuie să fie asigurat, în consecință, în mod efectiv și eficace (a se vedea Decizia nr. 670 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 421 din 16 iunie 2011).

De asemenea, Curtea a observat că principiul constituțional instituit de art. 21 privind accesul liber la justiție se referă la posibilitatea oricărei persoane de a se adresa direct și nemijlocit instanțelor de judecată pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, nicio lege neputând îngreuna exercitarea acestui drept.

Curtea a apreciat că principiul accesului liber la justiție implică și adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, care să cuprindă cu precizie condițiile și termenele în

---

care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale. Curtea a observat că dreptul de acces liber la justiție nu se limitează doar la posibilitatea introducerii unei cereri de chemare în judecată, ci include și dreptul de a beneficia de judecarea și tranșarea pe fond a litigiului existent în fața unei instanțe.

Or, în cauzele deduse controlului de constituționalitate, Curtea a reținut că, prin aplicarea retroactivă a termenelor procedurale prevăzute de art. 33 din Legea nr. 165/2013 se aduce atingere dreptului de acces liber la justiție al persoanelor îndreptățite la măsurile consacrate prin legile reparatorii, drept de care aceste persoane beneficiază de la momentul investiției instanței de judecată până la soluționarea definitivă a cauzei. Efectul juridic al soluțiilor pronunțate de instanțele judecătorești, în sensul respingerii acțiunilor menționate ca „devenite premature”, constituie o evidentă încălcare a liberului acces la justiție și, prin urmare, o nesocotire a dispozițiilor constituționale ale art. 21 alin. (2) potrivit căroră „*Nicio lege nu poate îngădi exercitarea acestui drept*”.

Astfel, Curtea a reținut că introducerea în cadrul unui proces în curs a unui impediment care tinde să nege dreptul de acces liber la justiție al persoanei interesate încalcă prevederile art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție.

În consecință, Curtea a constatat că dispozițiile art. 4 teza a doua din Legea nr. 165/2013 sunt constituționale în măsura în care termenele prevăzute la art. 33 din aceeași lege nu se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii, respectiv 20 mai 2013.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 4 teza a doua din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România sunt constituționale în măsura în care termenele prevăzute la art. 33 din aceeași lege nu se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii.

*Decizia nr. 88 din 27 februarie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 teza a doua raportate la cele ale art. 33 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 281 din 16 aprilie 2014.*

**Ocuparea posturilor didactice în învățământul preuniversitar. Condițiile generale în care cadrele didactice netitulare calificate devin titulare în sistemul de învățământ preuniversitar**

**Cuvinte cheie:** *egalitatea în drepturi, previzibilitatea, claritatea și accesibilitatea legii, dreptul la muncă.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autoarea acesteia a susținut, în esență, că prevederile art. 253 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 1/2011 contravin dispozițiilor din Constituție cuprinse în art. 16 privind egalitatea în drepturi și art. 41 alin. (1) privind munca și protecția socială a muncii.



II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că normele de lege criticate instituie, în realitate, o modalitate de dobândire a calității de titular în învățământul preuniversitar contrară principiilor pe care legea le instituie pentru titularizare, precum și regimului juridic pe care legea îl circumscrie noțiunii de „titular” în învățământ. Astfel, în contradicție cu dispozițiile art. 16 alin. (1) din Constituție, se creează o discriminare în ceea ce privește ocuparea posturilor în învățământul preuniversitar, în sensul că, pentru o anumită categorie de persoane - cadrele didactice netitulare calificate care au participat în ultimii 6 ani la concursul național unic de titularizare, care au obținut cei puțin nota/media 7 și au ocupat un post/o catedră aceasta se realizează doar pe baza certificării viabilității postului și acordului consiliului de administrație al unității de învățământ respective.

Curtea a reținut că statutul de titular în învățământul preuniversitar are un regim juridic distinct, această categorie de personal didactic beneficiind de drepturi specifice [de exemplu, pentru personalul preuniversitar: transferul în situația restrângerii de activitate, repartizarea pe posturi/catedre vacante în condițiile art. 252 alin. (3) din lege, pretransfer, în condițiile art. 252 alin. (5) din lege, posibilitatea detașării, în condițiile art. 254<sup>1</sup> din lege, rezervarea postului didactic sau a catedrei în condițiile art. 255 din lege, concediu fără plată pe timp de un an școlar în condițiile aceluiași articol, posibilitatea de a ocupa funcții de director sau director adjunct în condițiile art. 257 din lege etc.]. În considerarea acestui regim juridic specific, statutul de titular în învățământ se dobândește prin concurs, acesta fiind principiul care se desprinde din interpretarea sistematică a Legii nr. 1/2011.

Astfel, potrivit art. 89 din Legea nr. 1/2011, *„În învățământul preuniversitar de stat și particular, posturile didactice vacante și rezervate se ocupă prin concurs organizat la nivelul unității de învățământ cu personalitate juridică, conform unei metodologii-cadru elaborate de Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului”*, iar, potrivit art. 254 alin. (3) din aceeași lege, *„(3) În învățământul preuniversitar de stat și particular, posturile didactice se ocupă prin concurs organizat la nivelul unității de învățământ cu personalitate juridică, conform unei metodologii-cadru elaborate de Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului”*.

În plus, potrivit art. 2 alin. (1) din Metodologia-cadru privind mobilitatea personalului didactic din învățământul preuniversitar în anul școlar 2013-2014, aprobată prin Ordinul ministrului educației, cercetării, tineretului și sportului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 64 și 64 bis din 30 ianuarie 2013, *„Prin cadre didactice titulare în sistemul de învățământ preuniversitar, în sensul prezentei Metodologii, numite în continuare cadre didactice titulare, se au în vedere cadrele didactice care au contract individual de muncă pe perioadă nedeterminată”*.

Or, chiar dacă dobândirea calității de titular în condițiile art. 253 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 1/2011 are caracter de excepție, instituirea acestei excepții trebuie să respecte normele și principiile constituționale. Insuficiența numărului de cadre didactice nu justifică denaturarea regimului juridic al unei instituții care are o configurație bine definită prin lege, și crearea unei modalități „paralele” de accedere, la calitatea de titular în învățământul preuniversitar, contrară derulării în condiții optime a procesului de învățământ în cadrul unui sistem național de învățământ predictibil și funcțional.

Curtea a constatat, totodată, că normele criticate, în ansamblul reglementării din care fac parte, configurează o instituție cu un regim juridic confuz, care permite dobândirea calității de

---

cadru didactic titular în alte condiții decât prin promovarea unui concurs. O asemenea instituție este de natură să încalce exigențele de claritate și precizie a reglementării impuse de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

Pe cale de consecință, Curtea a constatat că normele de lege criticate în cauză sunt discriminatorii, întrucât permit recunoașterea calității de titular în învățământul preuniversitar într-o altă modalitate decât concursul, la care sunt obligate să se supună toate celelalte persoane care vor să accedă la posturile didactice ca titulari. De asemenea, noțiunea de „viabilitate a postului/catedrei”, utilizată în textul de lege criticat, are un caracter vădit imprecis, în timp ce instituirea condiției acordului consiliului de administrație al școlii deschide calea arbitrarului și subiectivismului în domeniu. În consecință, prin reglementarea confuză, se creează dificultăți în planul interpretării și aplicării.

Față de cele expuse, Curtea a constatat că dispozițiile art. 253 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 1/2011 sunt neconstituționale, încalcând prevederile art. 16 alin. (1) din Constituție.

Soluția și considerentele din prezenta cauză sunt în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, care, soluționând excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului, a constatat neconstituționalitatea prevederilor art. 284 alin. (7) și art. 289 alin. (7) din Legea educației naționale nr. 1/2011, deoarece acestea permiteau consiliilor de administrație ori senatelor universitare să confere calitatea de titulari unor cadre didactice care au statutul de pensionari într-o altă modalitate decât concursul (a se vedea Decizia nr. 397 din 1 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 663 din 29 octombrie 2013).

În fine, Curtea nu a reținut susținerea privind contrarietatea față de dispozițiile art. 41 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora dreptul la muncă nu poate fi îngrădit, iar alegerea profesiei și a locului de muncă este liberă, deoarece prevederile de lege criticate nu afectează încadrarea în învățământ a cadrelor didactice calificate, cu consecința încălcării dreptului la muncă.

III. Pentru considerentele arătate, cu majoritate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile art. 253 alin. (1) lit. a) și b) din Legea educației naționale nr. 1/2011 sunt neconstituționale.

*Decizia nr. 106 din 27 februarie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 253 alin. (1) lit. a) și b) din Legea educației naționale nr. 1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 238 din 3 aprilie 2014*

**Colaborator al Securității; acțiune în constatare; publicarea pe pagina de internet a adeverinței emise de Colegiul Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității și termenul de contestare a acesteia**

**Cuvinte cheie:** *egalitatea în drepturi, acces liber la justiție*

## **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia a susținut, în esență, că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 încalcă dispozițiile din Constituție cuprinse în art. 16 privind egalitatea în drepturi, art. 21 privind accesul liber la justiție și art. 57 privind exercitarea drepturilor și a libertăților.

II. 1. Examinând excepția de neconstituționalitate a art. 10 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008, Curtea a constatat că prevederile legale criticate instituie reguli referitoare la comunicarea notelor de constatare și a adeverințelor emise de Colegiul Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității. Totodată, art. 10 alin. (2) din același act normativ instituie norme privind publicarea și contestarea adeverințelor din care rezultă că persoana verificată nu a avut calitatea de lucrător al Securității sau de colaborator al acesteia și a adeverințelor care atestă inexistența datelor sau documentelor privind calitatea de lucrător al Securității sau de colaborator al acesteia pentru persoana supusă verificării.

Comunicarea notelor de constatare și a adeverințelor constituie o obligație legală a Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității, având ca efect înștiințarea persoanelor verificate și a persoanelor care au solicitat verificarea, cu privire la rezultatul verificării. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 și Regulamentul de organizare și funcționare al Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității nu stabilesc și un termen pentru comunicarea adeverinței, ci doar pentru publicarea acesteia pe pagina proprie de internet, respectiv „de îndată”.

În plus, din activitatea Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității, rezultă că între momentul publicării pe pagina proprie de internet și momentul comunicării adeverinței există diferențe semnificative. Astfel, în cauza în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate, comunicarea adeverinței a fost efectuată după aproximativ 7 luni de la momentul publicării pe pagina proprie de internet.

De asemenea, Curtea a reținut că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 nu stabilește producerea unor efecte juridice în raport de momentul comunicării adeverinței, ci doar în raport de momentul publicării acesteia pe pagina de internet, în sensul că termenul de contestare a adeverinței curge de la momentul publicării pe pagina proprie de internet a Consiliului, fără a distinge între persoanele care au solicitat verificarea, persoana care a făcut obiectul verificării și orice alte persoane interesate.

Astfel, pot fi identificate două categorii distincte de persoane interesate de posibila contestare a adeverințelor prevăzute de art. 10 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008, și anume: persoanele cărora li se comunică adeverința, în condițiile art. 10 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008, și orice alte persoane, care au posibilitatea de a contesta adeverința în termen de 30 de zile de la publicarea pe pagina proprie de internet a Consiliului, în condițiile art. 10 alin. (2) din ordonanța de urgență menționată.

Curtea a apreciat că, în raport de maniera de redactare a textului art. 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008, condițiile și termenul prevăzute de art. 10 alin. (2) pentru contestarea adeverințelor de către persoanele interesate, altele decât cele cărora li s-a comunicat adeverința, nu pot fi extinse pentru ipoteza de la art. 10 alin. (1) din ordonanța de urgență. Aceasta, deoarece nu există o identitate de situații juridice care să justifice interpretarea potrivit căreia, indiferent dacă este vorba de persoana căreia i s-a comunicat adeverința sau de orice altă persoană interesată, termenul de 30 de zile pentru contestarea la Curtea de Apel București - Secția contencios administrativ și fiscal curge de la publicarea adeverinței pe pagina de internet a Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității.

Sub acest aspect, Curtea a reținut că, în ceea ce privește contestarea adeverinței, persoana căreia i se comunică adeverința, deși se află într-o situație juridică distinctă, beneficiază

---

de un tratament juridic identic cu cel aplicabil altor persoane interesate, devenind astfel terț în propria cauză. Astfel, în cauza dedusă judecării instanței de fond, acțiunea autorului excepției a fost respinsă ca tardiv formulată, întrucât acesta, deși avea calitatea de persoană care solicitat verificarea unei persoane în ceea ce privește colaborarea cu Securitatea, fiind îndreptățit, potrivit legii, la comunicarea rezultatului verificării, nu a formulat contestația în termenul de 30 de zile de la publicarea adevărului pe pagina de internet a Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității. În aceeași ordine de idei, Curtea a constatat că nerespectarea termenului pentru contestarea adevărului ar fi imputabilă persoanei căreia i se comunică adevărul numai în situația în care prevederile art. 10 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 ar institui reguli privind condițiile sesizării instanței judecătorești și termenul în care contestația poate fi formulată, ținând cont de momentul comunicării adevărului.

În aceste condiții, Curtea a constatat că prevederile art. 10 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008, astfel cum sunt redactate, sunt generatoare de dificultăți în planul interpretării și aplicării legii și creează, fără o motivare obiectivă sau rațională, un impediment în exercitarea efectivă a dreptului de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor și intereselor lor legitime, contrar dispozițiilor art. 16 și art. 21 din Constituție.

Pentru considerentele de mai sus, Curtea a constatat că prevederile art. 10 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 sunt neconstituționale, deoarece, pentru persoanele cărora li se comunică adevărul nu reglementează distinct nici calea de atac, nici termenul în care aceasta poate fi exercitată, nici momentul de la care acesta începe să curgă.

Referitor la prevederile art. 10 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008, Curtea a reținut că o asemenea reglementare are o justificare obiectivă și rezonabilă, constând în preocuparea legiuitorului de a asigura respectarea interesului general al societății românești față de consemnarea publică a celor care au fost lucrători sau colaboratori ai Securității, astfel încât orice persoană interesată să aibă posibilitatea de a lua la cunoștință și, eventual, de a contesta în fața instanței judecătorești adevărurile emise de Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității. Corelativ dreptului pe care legea îl instituie, este în sarcina persoanei interesate obligația de a depune minimum de diligență în vederea respectării acesteia. Pe de altă parte, sfera persoanelor interesate de contestarea adevărurilor emise de Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității este *ab initio* variabilă și imposibil de predeterminat, astfel încât, în mod obiectiv, soluția legislativă nu ar fi putut cuprinde referiri la comunicarea adevărului tuturor persoanelor interesate.

Pe cale de consecință, Curtea a constatat că prevederile art. 10 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 nu încalcă principiul egalității în drepturi sau accesul liber la justiție.

2. Examinând excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 2 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008, Curtea a reținut că, prin Decizia nr. 672 din 26 iunie 2012, a constatat că sintagmele „*indiferent sub ce formă*” și „*relatări verbale consemnate de lucrătorii Securității*” cuprinse în art. 2 lit. b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 sunt neconstituționale, ceea ce, potrivit art. 29 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, atrage inadmisibilitatea excepției.

3. Referitor la celelalte prevederi cuprinse în art. 2 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008, Curtea a reținut că aprecierea întrunirii cumulative a condițiilor prevăzute de lege pentru constatarea calității de colaborator al Securității revine instanței judecătorești - Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București. Asemenea aspecte reprezintă, așadar, probleme ce țin exclusiv de interpretarea și aplicarea legii, fiind de competența instanței judecătorești.

III. Pentru considerentele arătate, cu majoritate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 10 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, constatând că acestea sunt neconstituționale. De asemenea, Curtea a respins ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 2 lit. b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008, în privința sintagmelor „*indiferent sub ce formă*” și „*relatări verbale consemnate de lucrătorii Securității*”, iar cât privește excepția de neconstituționalitate a celorlalte prevederi din ordonanța de urgență criticată, Curtea, având în vedere că, în speță nu au intervenit elemente noi, de natură a determina schimbarea jurisprudenței sale, în materie, a constatat că aceasta este neîntemeiată.

*Decizia nr. 107 din 7 februarie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 2 lit. b) și ale art. 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 30 aprilie 2014*

**Simpla împrejurare de fapt — soluționarea cu întârziere a notificărilor de către entitățile investite de lege sau soluționarea definitivă a cauzelor aflate pe rolul instanțelor judecătorești în intervalul de activitate a dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Legea nr. 165/2013, în forma inițială — nu se poate constitui în argument care să justifice în mod obiectiv și rezonabil aplicarea unui tratament juridic diferit persoanelor îndreptățite la măsura reparatorie prin compensarea cu un alt bun oferit în echivalent**

**Cuvinte cheie:** *stat de drept, egalitatea în drepturi.*

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul acesteia arată că dispozițiile Legii nr. 165/2013 nu se pot aplica retroactiv și nu pot fi incidente în cauzele aflate în curs de judecată la data intrării în vigoare a legii, acestea urmând a fi finalizate conform legii în vigoare la data introducerii acțiunii civile, respectiv conform Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989. De asemenea, susține că, potrivit normelor în vigoare la data judecării cauzei în primă instanță, a obținut dreptul de proprietate asupra unui imobil în compensare pentru cel preluat în mod abuziv de la antecesoarea sa în perioada regimului comunist. Noul act normativ (Legea nr. 165/2013) „*aduce serioase modificări privind întregul proces de restituire*”, în special cu privire la modalitatea de acordare a măsurilor reparatorii, care este restricționată la compensarea prin puncte.

II. Curtea a reținut îndeplinirea condițiilor de admisibilitate prevăzute la art. 29 alin. (1)-(3) din Legea nr. 47/1992, având în vedere Decizia nr. 766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 549 din 3 august 2011, prin care instanța de contencios constituțional a statuat că sintagma „*in vigoare*” din cuprinsul dispozițiilor art. 29 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 este constituțională în măsura în care se interpretează în sensul că sunt supuse controlului de constituționalitate și legile sau ordonanțele ori dispozițiile din legi sau din ordonanțe ale căror efecte juridice continuă să se producă și după ieșirea lor din vigoare. Prin urmare, deși dispozițiile de lege supuse examinării nu se mai încadrează în fondul activ al legislației, Curtea s-a pronunțat asupra constituționalității acestora, având în vedere că raportul juridic dintre părți este guvernat de dispozițiile Legii nr. 165/2013 în forma în vigoare la data invocării excepției de neconstituționalitate, ceea ce califică situația în care se află autorul excepției ca fiind o *facta pendencia*.

III. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 798 din 2 septembrie 2005, la art. 1 alin. (2) prevede că „*În cazurile în care restituirea în natură nu este posibilă se vor stabili măsuri reparatorii prin echivalent. Măsurile reparatorii prin echivalent vor consta în compensare cu alte bunuri sau servicii oferite în echivalent de către entitatea investită potrivit prezentei legi cu soluționarea notificării, cu acordul persoanei îndreptățite, sau despăgubiri acordate în condițiile prevederilor speciale privind regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv*”. De asemenea, potrivit art. 26 alin. (1) din aceeași lege, „*Dacă restituirea în natură nu este posibilă, deținătorul imobilului sau, după caz, entitatea investită potrivit prezentei legi cu soluționarea notificării este obligată ca, prin decizie sau, după caz, prin dispoziție motivată, în termenul prevăzut la art. 25 alin. (1), să acorde persoanei îndreptățite în compensare alte bunuri sau servicii ori să propună acordarea de despăgubiri în condițiile legii speciale privind regimul de stabilire și plată a despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv, în situațiile în care măsura compensării nu este posibilă sau aceasta nu este acceptată de persoana îndreptățită.*”

Curtea a observat că, potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 165/2013, în forma în vigoare în perioada 20 mai - 24 decembrie 2013, „*În situația în care restituirea în natură a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist nu mai este posibilă, singura măsură reparatorie în echivalent care se acordă este compensarea prin puncte, prevăzută în cap. III.*”

Legea nr. 368/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, prevede la art. I modificarea alin. (2) al art. 1 în sensul că, „*În situația în care restituirea în natură a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist nu mai este posibilă, măsurile reparatorii în echivalent care se pot acorda sunt compensarea cu bunuri oferite în echivalent de entitatea investită cu soluționarea cererii formulate în baza Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată, cu modificările și completările ulterioare, măsurile prevăzute de Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea*

*dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare, precum și măsura compensării prin puncte, prevăzută în cap. III.”*

Astfel, Curtea a constatat că: a) până la data de 20 mai 2013 (data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013), în cazul în care restituirea în natură nu era posibilă, persoana îndreptățită beneficia de măsuri reparatorii prin echivalent, care constau în compensarea cu alte bunuri sau servicii oferite în echivalent și despăgubiri acordate în condițiile prevederilor speciale privind regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv; b) în intervalul 20 mai 2013 - 24 decembrie 2013 (data intrării în vigoare a Legii nr. 368/2013), în situația în care restituirea în natură a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist nu mai era posibilă, persoana îndreptățită beneficia de o singură măsură reparatorie în echivalent - compensarea prin puncte; c) după 24 decembrie 2013, în situația în care restituirea în natură a imobilelor preluate în mod abuziv nu mai este posibilă, măsurile reparatorii în echivalent care se pot acorda sunt compensarea cu bunuri oferite în echivalent și compensarea prin puncte.

Curtea a reținut că ulterior invocării excepției de neconstituționalitate și a soluționării pe fond a cauzei în care a fost invocată excepția, legiuitorul a revenit asupra soluției legislative consacrate inițial prin art. 1 alin. (2) din Legea nr. 165/2013, reinstaurând, pe lângă compensarea prin puncte, dreptul persoanelor îndreptățite la acordarea de măsuri reparatorii prin compensarea cu bunuri oferite în echivalent. Intervenția legislativă a fost motivată astfel: „Deoarece prin Legea nr. 165/2013 s-a prevăzut că restituirea în natură poate avea loc doar în situația terenurilor solicitate potrivit legilor fondului funciar, iar în practică se solicită și restituirea în natură, prin compensare, a bunurilor solicitate potrivit Legii nr. 10/2001, se impun modificarea și completarea prevederilor alin. (2) al art. 1 și alin. (1) al art. 42 din Legea nr. 165/2013. Aceste modificări sunt necesare pentru a se evita apariția unor divergențe de interpretare a textelor legale și întârzierea procesului de reconstituire a dreptului de proprietate. Totodată, aceste modificări vor avea ca finalitate scăderea presiunii asupra bugetului de stat, prin diminuarea sumei despăgubirilor acordate în numerar persoanelor îndreptățite.”

Din analiza expunerii de motive la Legea nr. 368/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, Curtea a reținut că, la momentul adoptării Legii nr. 165/2013 legiuitorul a omis situația, prevăzută expres de Legea nr. 10/2001, privind măsurile reparatorii prin echivalent care aveau ca obiect compensarea cu alte bunuri sau servicii oferite în echivalent de către entitatea investită/deținătorul imobilului cu acordul persoanei îndreptățite. Remedierea omisiunii legislative a avut ca scop „evitarea apariției unor divergențe de interpretare a textelor legale”.

Or, examinând evoluția cadrului legal în materia procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, Curtea a observat că modificările legislative care s-au succedat au generat mai mult decât „divergențe de interpretare a textelor legale”, ci chiar regimuri juridice diferite aplicabile unor situații identice. Abrogarea dispozițiilor legale care constituiau temeiul juridic al stabilirii dreptului persoanelor îndreptățite la măsuri reparatorii prin compensarea bunului preluat abuziv cu alte bunuri oferite în echivalent pentru un interval de 7 luni, perioadă în care titularii

---

dreptului au fost obligați să accepte măsura reparatorie a compensării prin puncte, ca unică posibilitate de valorificare a dreptului lor, urmată de reinstaurarea acestui drept în forma prevăzută de legea anterioară, demonstrează caracterul arbitrar și imprevizibil al normelor adoptate de legiuitor. Succesiunea în timp a dispozițiilor legale este de natură să genereze instabilitatea raporturilor juridice reglementate de Legea nr. 165/2013, lipsa de coerență și de previzibilitate a normelor adoptate în materia măsurilor reparatorii prin echivalent afectând în mod grav principiul securității raporturilor juridice, expresie a principiilor constituționale privind statul de drept și obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, consacrate de art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii și că statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta (a se vedea în acest sens Decizia nr. 234 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 558 din 7 septembrie 2001, și Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 17 martie 2004). Totodată, Curtea a reținut că principiul securității raporturilor juridice civile constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală (a se vedea, în acest sens, deciziile nr. 570 din 29 mai 2012 și nr. 615 din 12 iunie 2012, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 404 din 18 iunie 2012 și, respectiv, nr. 454 din 6 iulie 2012).

Cu privire la acest aspect, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și constituie unul dintre elementele de bază ale statului de drept. În acest sens sunt hotărârile din 20 octombrie 2011, 6 decembrie 2007 și 2 noiembrie 2010, pronunțate în cauzele *Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei*, paragraful 56, *Beian împotriva României* (nr. 1), paragraful 39, și *Ştefănică și alții împotriva României*, paragraful 31. De asemenea, prin Hotărârea din 9 decembrie 2008, pronunțată în Cauza *Viaşu împotriva României*, paragraful 64, Curtea europeană de la Strasbourg a statuat că, în contextul mai multor modificări ale unei norme legale, atât claritatea, cât și previzibilitatea impuse de noțiunea de „legalitate” au fost grav afectate.

De altfel, și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a recunoscut în mod implicit necesitatea respectării așteptărilor legitime ale cetățenilor cărora li se adresează o reglementare legală, spre exemplu, în Hotărârea din 15 iulie 2004, pronunțată în Cauza *C-459/02 - Willy Gerekens și Asociația agricolă Procol pentru promovarea comercializării produselor lactate împotriva Marelui Ducat al Luxemburgului*, paragrafele 23 și 24, sau Hotărârea din 29 iunie 2010, pronunțată în Cauza *C-550/09 - Proces penal împotriva lui E. și F.*, paragraful 59.

În continuare, Curtea a constatat că modificările legislative survenite generează discriminiări sub aspectul tratamentului juridic aplicabil unor persoane aflate în situații juridice identice. Astfel, simpla împrejurare de fapt - soluționarea cu întârziere a notificărilor de către entitățile investite de lege sau soluționarea definitivă a cauzelor aflate pe rolul instanțelor judecătorești în intervalul de activitate a dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Legea nr. 165/2013, în forma inițială - nu se poate constitui în argument care să justifice în mod obiectiv și rezonabil aplicarea unui tratament juridic diferit persoanelor îndreptățite la măsura reparatorie prin



compensarea cu un alt bun oferit în echivalent, generând încălcarea prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție.

Pe de altă parte, Curtea nu a reținut critica referitoare la încălcarea principiului neretroactivității legii civile, întrucât norma a produs efecte juridice exclusiv în domeniul său temporal de acțiune (20 mai 2013 - 24 decembrie 2013), fără a opera modificări cu privire la raporturi juridice consumate/intrate sub autoritatea de lucru judecat anterior intrării sale în vigoare.

IV. Pentru toate aceste considerente, cu majoritate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 4 teza a doua raportate la cele ale art. 1 alin. (2) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, în redactarea anterioară modificării acestor prevederi prin Legea nr. 368/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013 sunt neconstituționale.

*Decizia nr. 210 din 8 aprilie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 teza a doua raportate la cele ale art. 1 alin. (2) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, în redactarea anterioară modificării acestor prevederi prin Legea nr. 368/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 05.06.2014.*

### **Imposibilitatea candidaților independenți de a participa la alegerile locale pe liste comune. Condiționarea repartizării mandatelor de atingerea în mod individual a unui anumit prag electoral**

**Cuvinte cheie:** *drepturi electorale, dreptul de a fi ales, egalitate.*

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține că, în absența art. 48 alin. (3) din Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, candidații independenți ar fi avut posibilitatea să formeze liste, astfel încât ar fi existat un prag electoral identic cu cel prevăzut pentru partidele politice în art. 96 alin. (1) și (2). Într-o astfel de ipoteză, lista candidaților independenți ar fi putut beneficia, în cazul depășirii pragului electoral, de numărul de mandate repartizat, în condiții de egalitate cu partidele politice. De asemenea, lista candidaților independenți ar fi putut trece pragul electoral, întrucât numărul votanților unei liste este, în mod logic, mai mare decât numărul votanților fiecărui candidat independent. Or, din algoritmul prevăzut de art. 96 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 67/2004 rezultă că, pentru a obține un mandat de consilier în Consiliul General al Municipiului București, un candidat independent trebuie să obțină un număr de voturi cu care orice partid ar obține cel puțin două mandate.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut, în plus față de cele deja statuate în jurisprudența sa, respectiv în Decizia nr. 606 din 20 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 563 din 25 iulie 2008, și Decizia nr. 985 din 30 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 28 iulie 2009, că opțiunea

---

legiuitorului în sensul de a nu permite candidaților independenți să participe la alegerile locale pe liste comune și, consecutiv, condiționarea acestora de atingerea în mod individual a pragului electoral de 5%, stabilit la art. 96 alin. (1) din Legea nr. 67/2004 se justifică prin necesitatea asigurării unui grad de reprezentativitate la nivelul electoratului a viitorilor consilieri locali, care să certifice că aceștia vor promova, în cadrul consiliului local, interesele unui număr suficient de important de cetățeni care, la momentul votului, au apreciat că aceștia sunt cei care pot susține în mod corespunzător interesele comunității locale.

Curtea a constatat că instituirea obligativității depășirii unui anumit prag nu încalcă principiul constituțional al egalității în fața legii și a autorităților publice, întrucât comparația se face, în acest caz, între un candidat independent și un partid politic, adică între o persoană fizică și o entitate asociativă constituită în baza unei legi speciale - Legea partidelor politice nr. 14/2003 -, care, potrivit art. 8 alin. (2) din Constituție contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor. În condițiile în care, potrivit art. 2 din Legea nr. 14/2003, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 12 mai 2014, prin activitatea lor, partidele politice promovează valorile și interesele naționale, este de netăgăduit că anvergura acțiunilor pe care partidul politic este capabil să le desfășoare, prin însăși forma de organizare bazată pe exercitarea dreptului de liberă asociere, nu poate fi comparată cu cea pe care un singur individ, candidat independent, le poate întreprinde, fiind mult mai amplă. De aceea, este firesc ca legiuitorul să fi condiționat participarea candidaților independenți la repartizarea mandatelor de atingerea pragului electoral menționat, ca o garanție a reprezentativității acestora. Curtea a apreciat că, într-un astfel de context, susținerea autorului în sensul că ar fi justificată obligativitatea atingerii pragului de 5% în situația în care candidaților independenți li s-ar permite să formeze liste care să fie votate de alegători, este lipsită de finalitate practică, de vreme ce legea le permite acestora asocierea, ca cetățeni, în partide politice. De altfel, prin formarea de liste comune, idee sugerată de autorul excepției, noțiunea de candidatură independentă își denaturează semnificația, transformându-se într-o participare colectivă, în care cei care inițial intenționau să candideze ca independenți își pierd individualitatea, urmând să fie votați în mod nediferențiat, devenind astfel parte a unei asocieri *sui-generis*, care nu va permite departajarea acestora pe criterii obiective, în funcție de opțiunile reale ale electoratului.

În același sens, Curtea Constituțională a observat și cele statuate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a remarcat, în Hotărârea din 2 martie 1987, pronunțată în cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei*, că sistemele electorale încearcă să îndeplinească obiective care sunt uneori puțin compatibile unele cu altele: pe de o parte, să reflecte în mod corect opinia cetățenilor și, pe de altă parte, să canalizeze curente de gândire astfel încât să promoveze emergența suficient de clară și coerentă a voinței politice. În aceste circumstanțe, fraza cuprinsă în art. 3 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, potrivit căreia “[În altele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret] în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ” nu presupune, în mod necesar, că toate voturile trebuie să aibă valoare egală în ce privește rezultatul alegerilor sau că toți candidații trebuie să aibă șanse egale la victorie (par. 54).

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 48 alin. (3) coroborat cu art. 96 alin. (1) și (2) din Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale.

*Decizia nr. 252 din 6 mai 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 48 alin. (3) coroborat cu art. 96 alin. (1) și (2) din Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 533 din 17 iulie 2014*

**Obligația instituită în sarcina părților, persoane fizice sau persoane juridice, de a participa la ședința de informare privind avantajele medierii, sub sancțiunea inadmisibilității cererii de chemare în judecată, este o măsură neconstituțională.**

**Cuvinte cheie:** accesul liber la justiție.

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autoarea acesteia susține că prevederile art. 200 din Codul de procedură civilă sunt neconstituționale în măsura în care aplicarea acestor dispoziții procedurale este extinsă la aspecte care țin de judecarea propriu-zisă a cererii de chemare în judecată. Arată că, atâta timp cât a indicat motivele de fapt și de drept în cererea de chemare în judecată, eventualele nelămuriri privind alte aspecte nu pot atrage sancțiunea anulării cererii de chemare în judecată, pentru că există dispoziții speciale pentru faza de chemare în judecată în care se pot lămurii aspectele de fapt și de drept, inclusiv prin administrarea de probatorii, mai ales în condițiile în care multe din asemenea chestiuni care vizează aspecte de fapt pot fi lămurite și prin discuții contradictorii și explicații orale prezentate în fața instanțelor de judecată. În acest context, arată că art. 200 din Codul de procedură civilă contravine dispozițiilor constituționale ale art. 21 alin. (1) și (3) și art. 53, prin restrângerea accesului liber la justiție, întrucât dezideratul asigurării dreptului la un proces echitabil este pus în umbră de acela al soluționării cauzelor într-un termen rezonabil, în măsura în care prevederile criticate din Codul de procedură civilă sunt aplicate dincolo de verificarea conținutului formal al cererii de chemare în judecată. Așa fiind, autoarea excepției consideră că procedura regularizării cererii de chemare în judecată nu poate înlocui, prin măsurile dispuse, faza judecării propriu-zise a cererii prin aplicarea abuzivă a dispozițiilor procedurale, întrucât o asemenea interpretare și aplicare a legii oferă cadrul realizării denegării de dreptate.

Referitor la prevederile art. 2 alin. (1) și art. 60<sup>1</sup> din Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator, autoarea excepției susține, în esență, că aceste texte de lege sunt neconstituționale și contravin art. 21 și art. 53 din Constituție, în măsura în care instanțele de judecată consideră că, prin refuzul părților de a se prezenta la ședința privind avantajele medierii, se poate aplica sancțiunea anulării cererii de chemare în judecată sau sancțiuni procedurale de natură a duce la suspendarea cererii de chemare în judecată.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, față de critica formulată cu privire la prevederile art. 2 alin. (1) și art. 60<sup>1</sup> din Legea nr. 192/2006, Curtea a reținut că medierea a fost consacrată în dreptul român odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 192/2006. Potrivit art. 1

alin. (1) din această lege, medierea reprezintă „o modalitate de soluționare a conflictelor pe cale amiabilă, cu ajutorul unei terțe persoane specializate în calitatea de mediator, în condiții de neutralitate, imparțialitate, confidențialitate și având liberul consimțământ al părților”. Pornind de la definiția medierii, aceasta poate fi calificată ca fiind o procedură facultativă, informală, amiabilă, confidențială și desfășurată în prezența unui mediator. Pentru a determina obiectul medierii, respectiv cazurile în care părțile pot recurge la mediere, Curtea a observat că, așa cum reiese din cuprinsul art. 2 alin. (5) din Legea nr. 192/2006, părțile pot recurge la mediere atunci când este vorba despre drepturi de care ele pot dispune.

Referitor la critica autoarei excepției, Curtea a constatat că prevederile art. 2 alin. (1) din Legea nr. 192/2006 stipulează că, dacă legea nu prevede altfel, părțile, persoane fizice sau persoane juridice, sunt obligate să participe la ședința de informare privind avantajele medierii, inclusiv, dacă este cazul, după declanșarea unui proces în fața instanțelor competente, în vederea soluționării pe această cale a conflictelor în materie civilă, de familie, precum și în alte materii, în condițiile prevăzute de lege. În ceea ce privește domeniul de aplicare al procedurii obligatorii, deși art. 2 alin. (1) din Legea nr. 192/2006 trimite, cu titlu general, la conflictele în materie civilă, de familie, precum și în alte materii, în realitate, părțile sunt ținute să facă dovada participării la ședința de informare doar în materiile reglementate prin art. 60<sup>1</sup> alin. (1) lit. a)-f) din aceeași lege. Sancțiunea instituită în caz de nerespectare a obligației de a participa la ședința de informare privind avantajele medierii, obligație prevăzută de art. 2 alin. (1) din Legea nr. 192/2006, este reglementată în cuprinsul art. 2 alin. (1<sup>2</sup>) din aceeași lege potrivit căruia „instanța va respinge cererea de chemare în judecată ca inadmisibilă în caz de neîndeplinire de către reclamant a obligației de a participa la ședința de informare privind medierea, anterior introducerii cererii de chemare în judecată, sau după declanșarea procesului până la termenul dat de instanță în acest scop, pentru litigiile în materiile prevăzute de art. 60<sup>1</sup> alin. (1) lit. a)-f)”. Astfel, Curtea a observat că, în situația în care nu este respectată obligația de a participa la ședința de informare privind beneficiile medierii, instanța va respinge cererea de chemare în judecată ca inadmisibilă, sancțiunea fiind instituită de o normă imperativă.

Curtea a remarcat faptul că, deși art. 2 alin. (1) din Legea nr. 192/2006 se referă la obligația părților de a participa la ședința de informare privind avantajele medierii, alin. (1<sup>2</sup>) al aceluiași articol prevede sancțiunea inadmisibilității cererii de chemare în judecată numai pentru situația în care reclamantul nu și-a îndeplinit această obligație. Ca atare, pârâul nu este obligat să participe la o astfel de ședință, singura condiție pe care reclamantul trebuie să o îndeplinească este să se adreseze unui mediator care să îl notifice pe pârât, în condițiile art. 43 alin. (1) din Legea nr. 192/2006, adresându-i o invitație scrisă, ce poate fi transmisă prin orice mijloc ce asigură confirmarea primirii textului. Dovada participării la ședința de informare privind avantajele medierii se face printr-un certificat de informare eliberat de mediatorul care a realizat informarea. Dacă una dintre părți refuză în scris participarea la ședința de informare, nu răspunde invitației prevăzute la art. 43 alin. (1) ori nu se prezintă la data fixată pentru ședința de informare, se întocmește un proces-verbal, care se depune la dosarul instanței.

În acest context, Curtea a reținut că, așa cum rezultă din coroborarea art. 2 alin. (1) cu alin. (1<sup>2</sup>) din Legea nr. 192/2006, pentru a se adresa instanței cu o cerere de chemare în judecată, pentru litigiile în materiile prevăzute de art. 60<sup>1</sup> alin. (1) lit. a)-f) din legea precitată,

legiuitorul a instituit în sarcina justițiabilului o obligație nouă, și anume aceea de a se adresa în prealabil unui mediator, pentru ca acesta să îl informeze despre avantajele medierii. În aceste condiții, Curtea a constatat că introducerea obligativității informării asupra medierii este în contradicție cu art. 21 din Legea fundamentală.

Curtea a reținut, totodată, că în preambulul Directivei 2008/52/CE din 21 mai 2008 a Parlamentului European și a Consiliului privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 136 din 24 mai 2008, se prevede că „*medierea ar trebui să constituie o procedură voluntară, în sensul că părțile sunt ele însele responsabile de procedură și o pot organiza după cum doresc și încheia în orice moment.*” De asemenea, art. 3 lit. a) din directivă definește medierea ca fiind un proces „*în care două sau mai multe părți într-un litigiu încearcă, din proprie inițiativă, să ajungă la un acord privind soluționarea litigiului dintre ele (...)*”. Art. 5 alin. (1) intitulat „*Recurgerea la mediere*” prevede că, „*o instanță la care a fost introdusă o acțiune poate, atunci când este cazul și având în vedere toate circumstanțele cazului respectiv, să invite părțile să recurgă la mediere pentru a soluționa litigiul. Instanța poate, de asemenea, invita părțile să participe la o sesiune de informare privind recurgerea la mediere dacă astfel de sesiuni sunt organizate și sunt ușor accesibile.*” Ca atare, dispozițiile acestei directive se referă doar la posibilitatea, și nu la obligația părților de a urma procedura medierii, deci nimic obligatoriu referitor la mediere și, cu atât mai puțin, la procedura prealabilă de informare cu privire la avantajele medierii.

În acest context, Curtea a constatat că, deși atât legislația națională, respectiv Legea nr. 192/2006 și Codul de procedură civilă [art. 227 alin. (2) teza finală], cât și Directiva 2008/52/CE a Parlamentului European consacră medierea ca fiind o procedură facultativă, alternativă și informală, art. 2 alin. (1) din Legea nr. 192/2006 prevede că părțile sunt obligate să participe la ședința de informare privind avantajele medierii, sub sancțiunea inadmisibilității cererii de chemare în judecată, instituită de alin. (1<sup>2</sup>) din același articol. Așa fiind, deși medierea este facultativă, totuși ședința de informare privind avantajele medierii este obligatorie.

Curtea a apreciat, totodată, că reglementarea legală criticată, respectiv art. 2 alin. (1) din Legea nr. 192/2006, prin care părțile sunt obligate la parcurgerea procedurii de informare asupra medierii, răstoarnă prezumția irefragabilă „*nemo censetur ignorare legem*”. Dacă legea, în speță Legea nr. 192/2006, cu toate modificările ei, este publicată în Monitorul Oficial al României, potrivit acestui adagiu, cetățeanul beneficiază de prezumția de cunoaștere a legii. Ca atare, nu este justificată o procedură specială de informare asupra conținutului unei atare legi. În mod indubitabil această obligație instituită sub orice sancțiune, nu doar sub aceea a inadmisibilității cererii de chemare în judecată, contravine dispozițiilor art. 21 din Constituție, care prevăd că nicio lege nu poate îngădi exercitarea accesului liber la justiție. Obligativitatea participării la informarea despre avantajele medierii reprezintă o îngădire a accesului liber la justiție, deoarece se constituie într-un filtru pentru exercitarea acestui drept constituțional, iar prin sancțiunea inadmisibilității cererii de chemare în judecată, acest drept este nu doar îngădit, ci chiar interzis. Întrucât pot exista situații în care persoanele fizice sau juridice doresc ca soluționarea conflictului să se facă exclusiv de către instanța de judecată, Curtea a constatat că prin reglementarea legală criticată nu le este permis acestora să aprecieze singuri dacă au sau nu nevoie de această informare. Accesul liber la justiție reprezintă facultatea fiecărei persoane de a se adresa unei instanțe judecătorești pentru apărarea drepturilor sale sau

---

valorificarea intereselor sale legitime. Orice limitare a acestui drept, oricât de neînsemnată ar fi, trebuie să fie temeinic justificată, analizându-se în ce măsură dezavantajele create de ea nu cumva depășesc posibilele avantaje. Atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, se arată că *„simpla sa consacrare legală, chiar și la nivelul suprem, prin Constituție, nu este de natură a asigura și o eficacitate reală a acestuia, atât timp cât, în practică, exercitarea sa întâmpină obstacole. Accesul la justiție trebuie să fie asigurat, în consecință, în mod efectiv și eficace”* (a se vedea, spre exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 670 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 421 din 16 iunie 2011).

Ca atare, Curtea a considerat că procedura prealabilă obligatorie a informării asupra avantajelor medierii apare ca fiind o piedică în calea realizării și obținerii de către cetățean a drepturilor sale în justiție. Mai mult, o procedură constând în informarea asupra existenței unei legi apare, neîndoielnic, ca o încălcare a dreptului de acces la justiție, ce pune asupra justițiabilului o sarcină inoportună, cu atât mai mult cu cât procedura se rezumă la o simplă obligație de informare, și nu la încercarea efectivă de soluționare a conflictului prin mediere, astfel încât participarea părților la ședința de informare în fața mediatorului este una cu caracter formal. În contextul celor mai sus reținute, Curtea a constatat că obligația instituită în sarcina părților, persoane fizice sau persoane juridice, de a participa la ședința de informare privind avantajele medierii, sub sancțiunea inadmisibilității cererii de chemare în judecată, este o măsură neconstituțională, fiind contrară dispozițiilor art. 21 din Constituție.

Având în vedere art. 31 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, care prevede că, *„În caz de admitere a excepției, Curtea se va pronunța și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile menționate în sesizare”*, Curtea și-a extins controlul de constituționalitate și asupra prevederilor art. 2 alin. (1<sup>2</sup>) din Legea nr. 192/2006, care instituie sancțiunea inadmisibilității cererii de chemare în judecată în caz de neîndeplinire a obligației de a participa la ședința de informare privind medierea, obligație prevăzută de art. 2 alin. (1) din aceeași lege, text de lege criticat în cauză.

Pentru argumentele expuse mai sus, Curtea a constatat că prevederile art. 2 alin. (1) și (1<sup>2</sup>) din Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator, cu modificările și completările ulterioare, sunt neconstituționale și contravin art. 21 din Constituție care consacră accesul liber la justiție.

În ceea ce privește critica referitoare la prevederile art. 60<sup>1</sup> din Legea nr. 192/2006, Curtea a reținut că prin această reglementare legiuitorul a circumstanțiat materiile în care părțile sunt ținute să facă dovada participării la ședința de informare, prevăzută de art. 2 alin. (1) din aceeași lege, sub sancțiunea inadmisibilității cererii de chemare în judecată. Mai exact, obligativitatea participării la ședința de informare cu privire la avantajele medierii nu privește toate materiile în care este posibilă medierea, ci este limitată expres la anumite domenii, acestea fiind următoarele: protecția consumatorului [lit. a), care trebuie coroborată și cu art. 2 alin. (2) din lege], dreptul familiei [lit. b), în situațiile prevăzute de art. 64, respectiv în ceea ce privește continuarea căsătoriei, partajul bunurilor comune, exercițiul drepturilor părintești, stabilirea domiciliului copiilor, contribuția părinților la întreținerea acestora, orice alte neînțelegeri care

apar în raporturile dintre soți, cu privire la drepturi de care aceștia pot dispune potrivit legii], litigiile privind posesia, grănițuirea, strămutarea de hotare, orice alte litigii ce privesc raporturile de vecinătate [lit. c)], în cauzele de malpraxis, dacă vreo lege specială nu prevede o altă procedură [lit. d)], în litigiile de muncă în legătură cu contractul individual de muncă [lit. e)], în litigiile civile a căror valoare este sub 50.000 lei, cu excepția cazurilor în care s-a pronunțat o hotărâre executorie de deschidere a procedurii de insolvență, a acțiunilor referitoare la registrul comerțului și a cazurilor în care părțile aleg să parcurgă procedura ordonanței de plată, prevăzută de art. 1013-1024 din noul Cod de procedură civilă sau a cererilor de valoare redusă, prevăzută de art. 1025-1032 din noul Cod de procedură civilă [lit. f)].

În acest context, Curtea a apreciat că art. 60<sup>1</sup> din Legea nr. 192/2006 trebuie privit din prisma efectelor declarării ca neconstituționale a prevederilor art. 2 alin. (1) și (1<sup>2</sup>) din Legea nr. 192/2006. Astfel, în cazul în care părțile vor opta pentru mediere, în scopul rezolvării diferendelor existente între ele, acestea se vor prezenta la ședința de informare cu privire la avantajele medierii doar în situația în care vor considera necesară participarea la o astfel de ședință, pentru informații și lămuriri cu privire la avantajele medierii. Cu această ocazie, mediatorul are obligația să dea orice explicații părților cu privire la activitatea de mediere, pentru ca acestea să înțeleagă scopul, limitele și efectele medierii, în special asupra raporturilor ce constituie obiectul conflictului. Participarea la ședința de informare nu va mai reprezenta însă o obligație pentru părți, ci o opțiune voluntară a persoanelor interesate să recurgă la o asemenea metodă alternativă, facultativă, de soluționare a conflictelor. Așa fiind, Curtea a constatat că excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 60<sup>1</sup> din Legea nr. 192/2006 este neîntemeiată.

În ceea ce privește critica referitoare la art. 200 din Codul de procedură civilă, Curtea a constatat că acest text de lege a mai făcut obiect al controlului de constituționalitate, din perspectiva unor critici similare. În acest sens, sunt, de exemplu, Decizia nr. 66 din 11 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 286 din 17 aprilie 2014, și Decizia nr. 97 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 310 din 28 aprilie 2014, prin care Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate cu un atare obiect și a constatat că prevederile de lege criticate sunt constituționale, în raport de criticile formulate.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile art. 2 alin. (1) și (1<sup>2</sup>) din Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator sunt neconstituționale, iar în ceea ce privește prevederile art. 60<sup>1</sup> din Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator și cele ale art. 200 din Codul de procedură civilă, Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că aceste prevederi de lege sunt constituționale, în raport de criticile formulate.

*Decizia nr. 266 din 7 mai 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 200 din Codul de procedură civilă, precum și celor ale art. 2 alin. (1) și (1<sup>2</sup>) și art. 60<sup>1</sup> din Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 464 din 25 iunie 2014*

---

**Schimbarea competenței materiale de soluționare a excepției de nelegalitate, în sensul acordării plenitudinii de jurisdicție instanței investite cu fondul, nu încalcă prevederile art. 126 din Constituție**

**Cuvinte cheie:** *excepție de nelegalitate, contencios administrativ, instanță de contencios administrativ.*

**Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (2) și (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, se susține că schimbarea competenței materiale de soluționare a excepției de nelegalitate, în sensul acordării plenitudinii de jurisdicție instanței investite cu soluționarea fondului litigiului, inclusiv judecătorilor, contravine prevederilor art. 126 alin. (2) și (6) din Legea fundamentală, deoarece, în concepția constituantului, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, deci inclusiv excepția de nelegalitate a actelor administrative financiare, este garantat și se exercită exclusiv pe calea contenciosului administrativ. Conform art. 126 alin. (2) din Constituție, competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege, astfel că, aplicând prevederile legii organice în materie, și anume art. 2 alin. (1) lit. f) și g) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, rezultă că doar secțiile de contencios administrativ ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, ale curților de apel și ale tribunalelor, dar nu și judecătorii sau orice altă instanță cu altă specializare (penal, civil etc.), au competență în materia controlului judecătoresc al actelor administrative emise de autoritățile publice, indiferent că acesta se exercită direct sau pe calea incidentală a excepției de nelegalitate.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a observat, mai întâi, că excepția de nelegalitate este o creație a jurisprudenței, fiind reglementată expres pentru prima dată de art. 4 din Legea nr. 554/2004. Până la acest moment, controlul legalității actelor autorităților publice pe calea incidentală a „excepției de ilegalitate” revenea, în lipsa unei dispoziții contrare, instanțelor de drept comun. Potrivit tradiției și practicii judiciare din România, competența de a soluționa excepția de nelegalitate a aparținut instanței investite cu soluționarea litigiului în fond, iar dacă excepția era admisă, actul administrativ era înlăturat din judecarea pricinii. Chiar și după instituirea unor instanțe specializate de contencios administrativ (prin Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 122 din 8 noiembrie 1990), judecarea excepției de nelegalitate, ca mijloc de apărare, a revenit judecătorului *a quo*, pe principiul „judecătorul acțiunii este și judecătorul excepției.” Reforma legislației procedurale și noua orientare a Codului de procedură civilă s-au reflectat și în materia contenciosului administrativ, astfel că, prin art. 54 pct. 1 din Legea nr. 76/2012, legiuitorul a revenit la soluția tradițională utilizată, anterior adoptării Legii nr. 554/2004, în materia excepției de nelegalitate, renunțând la competența exclusivă a instanței de contencios administrativ și acordând plenitudine de jurisdicție instanței investite cu soluționarea litigiului în fond, indiferent de gradul și specializarea acesteia.

Problematica pe care o ridică prezenta excepție de neconstituționalitate implică stabilirea în mod necesar a sensului noțiunii de „*contencios administrativ*” în înțelesul art. 126 alin. (6) din Constituție, respectiv dacă acesta implică în mod inseparabil, ca element definitoriu, și



*instanța de contencios administrativ, ca unică instanță judecătorească competentă, sau dacă acest tip de contencios poate fi atribuit și unei instanțe de drept comun. În acest sens, Curtea a avut în vedere prevederile art. 126 alin. (6) din Constituție, care au următorul conținut: „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, **pe calea contenciosului administrativ**, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.”* Normele fundamentale garantează, așadar, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice exercitat pe calea contenciosului administrativ, cu unele excepții.

În ce privește modalitatea de realizare a controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, Curtea a reținut, mai întâi, că, în lipsa oricărei distincții în cuprinsul art. 126 alin. (6) teza întâi din Constituție, acest concept se referă, în egală măsură, atât la controlul de legalitate al actelor administrative ale autorităților publice exercitat pe cale principală, cât și la controlul de legalitate al acestora exercitat pe calea incidentală a excepției de nelegalitate. Curtea a constatat că sintagma „instanțele de contencios administrativ” este menționată expres în teza a doua a aceluiași alineat, cu referire la competența exclusivă a acestor instanțe de a soluționa cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din acestea declarate neconstituționale.

Sintagma “*contencios administrativ*” din cuprinsul normelor constituționale invocate nu poate fi definită strict prin raportare la prevederile Legii nr. 554/2004 [respectiv la definiția acestuia dată de art. 2 alin. (1) lit. f), potrivit căreia contencios administrativ reprezintă „*activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim*”], deoarece legea indicată este ulterioară revizuirii din 2003 a Constituției. Alin. (6) al art. 126 din aceasta a fost introdus cu acest prilej, astfel că sintagma în discuție este o noțiune autonomă, iar Legea nr. 554/2004 reflectă și dezvoltă, în calitate de lege organică în materia contenciosului administrativ, principiile și noțiunile consacrate la nivel constituțional.

Curtea Constituțională constată că dispozițiile de lege criticate nu contravin art. 126 alin. (6) din Constituție, al cărui rol esențial este de garantare a controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice, indiferent de modalitatea în care acesta se exercită (pe cale principală sau incidentală) și indiferent de instanța judecătorească (specializată în contencios administrativ sau de drept comun) competentă. Normele fundamentale de referință nu impun competența exclusivă a instanțelor de contencios administrativ în soluționarea excepției de nelegalitate, de vreme ce constituentul, în cuprinsul ultimei teze a alin. (6), a rezervat această exclusivitate de competență doar în privința cererilor persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din acestea declarate neconstituționale. Este singura materie asupra căreia constituentul a precizat distinct cărei instanțe judecătorești îi revine competența de soluționare, iar acest tratament diferit se justifică prin natura specială a acestor

cereri. Dacă constituantul ar fi dorit ca același tratament juridic să fie aplicat și în cazul controlului legalității actelor administrative, ar fi precizat expres acest lucru în teza întâi a art. 126 alin. (6). Întrucât normele fundamentale sunt de strictă interpretare, rezultă *per a contrario* că este suficient ca acest tip de control să fie supus autorității judecătorești pentru a fi îndeplinită cerința unui „control judecătoresc” menționat de Constituție, determinarea instanței competente fiind de resortul legii infraconstituționale. În acest sens, Curtea a observat prevederile alin. (2) al aceluiași articol 126, potrivit cărora „*Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege*”. Concluzionând, Curtea a constatat că noțiunea de „*contencios administrativ*” nu o implică în mod necesar și pe cea de „*instanță de contencios administrativ*”. Potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție, elementele definitorii ale noțiunii de „*contencios administrativ*” sunt reprezentate de *natura actului juridic* ce stă la baza litigiului, fiind necesar ca acesta să emane de la o autoritate publică, precum și *calitatea de autoritate publică* a uneia dintre părțile litigiului. Prin coroborarea cu alin. (2) al art. 126, rezultă că *organul de jurisdicție* competent a soluționa litigiul, deci a exercita controlul de legalitate, este cel stabilit potrivit legii.

Controlul judecătoresc garantat de art. 126 alin. (6) din Constituție reprezintă, totodată, o garanție suplimentară a dreptului unei persoane vătămate printr-un act al autorității publice, consacrat de art. 52 din Legea fundamentală, și o garanție a dreptului de acces liber la justiție, prevăzut de art. 21 din Constituție, circumstanțiat, însă, litigiilor administrative. Așa fiind, rațiunea constituantului nu se îndreaptă cu evidență spre stabilirea unei anume instanțe judecătorești – specializate în contencios administrativ – care să realizeze controlul judecătoresc, ci ideea centrală a textului constă tocmai în instituirea unei garanții distincte, suplimentare în ceea ce privește posibilitatea cenzurării de către autoritatea judecătorească a actelor administrative ale autorităților publice, ca expresie a prevederilor art. 52 din Constituție, fără a avea relevanță dacă instanța judecătorească ce exercită respectivul control de legalitate are sau nu specializare exclusiv în contencios administrativ. Esențială, așadar, este sporirea garanțiilor controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice.

Controlul de legalitate poate fi exercitat fie pe calea acțiunii directe, fie pe calea incidentală a excepției de nelegalitate. Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt stabilite, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, prin lege, ceea ce înseamnă că normele de procedură nu sunt de nivelul Legii fundamentale, ci al actelor normative subsecvente, infraconstituționale. Materia contenciosului administrativ este reglementată, potrivit art. 73 alin. (1) lit. k) din Constituție, prin lege organică, astfel că stabilirea competenței materiale de judecată este rezultatul voinței legiuitorului în acest sens. Or, în cazul de față, legea organică – Legea nr. 554/2004 – a fost modificată tot prin voința legiuitorului, fiind stabilită o regulă diferită în ce privește competența materială de soluționare a excepției de nelegalitate. Intervenția legiuitorului nu contravine, însă, normelor fundamentale, din moment ce exercitarea controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice se realizează în continuare sub garanția prevederilor art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție, de către o instanță judecătorească.

Nu în ultimul rând, Curtea a observat că prin conferirea plenitudinii de jurisdicție asupra excepției de nelegalitate a instanțelor de drept comun se asigură într-o manieră mai eficientă

realizarea dreptului la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, drept consacrat de art. 21 alin. (3) din Constituție, practica judiciară demonstrând că vechea regulă de competență în materie nu servea celerității procesului, în ciuda termenelor scurte prevăzute în Legea nr. 554/2004.

În plus, Curtea a constatat că, în noua concepție a Legii nr. 76/2012, se face o distincție între actele administrative cu caracter individual și cele cu caracter normativ. Potrivit alin. (4) al art. 4 din Legea nr. 554/2004, „*Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege*”. Așadar, în privința actelor administrative cu caracter normativ, controlul judecătoresc se declanșează numai pe calea acțiunii directe în anulare întemeiate pe Legea nr. 554/2004, competența de soluționare aparținând secțiilor de contencios administrativ de la nivelul tribunalului, curții de apel sau instanței supreme. Datorită efectelor lor juridice normative, aceste categorii de acte beneficiază de un regim juridic diferit sub aspectul controlului de legalitate.

Curtea a constatat că fiind neîntemeiate și criticile de neconstituționalitate referitoare la crearea unui tratament juridic inegal între justițiabilul care a declanșat controlul de legalitate al unui act administrativ cu caracter individual pe cale principală, acțiune judiciară de competența secției de contencios administrativ din cadrul tribunalului, a curții de apel sau chiar a Înaltei Curți de Casație și Justiție, după caz, și justițiabilul care a acționat pe calea excepției de nelegalitate, competența de judecată putând reveni, în acest caz, chiar și judecătoriei, deci unei instanțe judecătorești ierarhic inferioare. Acceptând ideea că și prin invocarea excepției de nelegalitate se declanșează, finalmente, același control de legalitate al actelor administrative cu caracter individual, autorul excepției consideră că acesta este supus unor jurisdicții diferite în grad, factorul determinant fiind dat exclusiv de metoda procedurală de acțiune aleasă de justițiabil. Curtea a constatat că acesta nu este, însă, un aspect care, prin consecințele sale, să impiețeze asupra constituționalității și beneficiului regulii plenitudinii de jurisdicție a instanței fondului în materia excepției de nelegalitate. Astfel, așa cum se acordă oricărei instanțe competență de judecată asupra oricărei alte excepții sau incident procedural, indiferent de specializarea sa, exclusiv în considerarea calității sale de judecător *a quo*, și judecătorie este inclusă în această jurisdicție, în aplicarea aceleiași reguli, chiar dacă este inferioară în grad. În același timp, partea nemulțumită de soluția pronunțată de judecătorie asupra excepției de nelegalitate poate formula cale de atac, beneficiind, în final, de judecata instanței judecătorești superioare în grad.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a respins excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 4 alin. (2) și (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt constituționale, în raport de criticile formulate.

*Decizia nr. 267 din 7 mai 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 alin. (2) și (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 538 din 21 iulie 2014.*

---

Instituirea, în beneficiul Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor, a unui termen de 5 ani în vederea soluționării dosarelor de despăgubire înregistrate la Secretariatul Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, termen care se adaugă la intervalul de timp deja scurs de la momentul înregistrării dosarelor până la introducerea cererii de chemare în judecată în scopul obligării acesteia la emiterea deciziei conținând titlul de despăgubire, încalcă dreptul la un proces echitabil prin nesocotirea egalității armelor între părțile aflate în litigiu, în cazul în care acest termen ar fi aplicabil și litigiilor aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii care îl introduce.

**Cuvinte cheie:** *proces echitabil, egalitatea armelor în proces, aplicarea legii în timp, neretroactivitatea legii, dreptul de proprietate privată, bun, imobile preluate abuziv.*

### Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, se susține, în esență, că aplicarea în litigiile pendinte a unor norme legale noi care ar conduce la respingerea ca inadmisibilă a acțiunilor, fără să se mai examineze fondul cauzei, sau la o soluție diferită de cea previzibilă la introducerea acțiunii, contravine principiului neretroactivității legii civile, dreptului de acces liber la justiție și dreptului la un proces echitabil. În același sens, se arată că intervenția statului într-un litigiu în care el însuși este implicat ca pârât, prin emiterea unei noi reglementări, aplicabilă de instanță cauzei, și care îi este net favorabilă, încalcă principiul egalității de arme, în detrimentul părții adverse. Se susține, de asemenea, că este încălcat principiul egalității în fața legii și a autorităților publice, prin prevederile de lege criticate fiind instituită o diferență de tratament între persoane care au făcut aceleași demersuri în fața organelor abilitate, dar situația lor diferă în prezent din cauza faptului că autoritățile administrative nu le-au soluționat cererile în același timp, astfel că stabilirea întinderii despăgubirilor convenite pentru imobilele nerestituibile în natură se face potrivit unor reguli diferite, dezavantajoase. Se apreciază, totodată, că prevederile din Legea nr. 165/2013 referitoare la posibilitatea de reglementare ulterioară, prin normele de aplicare a legii, a modalității de valorificare în numerar, renunțarea la aplicarea standardelor internaționale de evaluare, calcularea despăgubirilor pe baza grilei notariale și lipsa posibilității indexării în funcție de inflație încalcă principiul neretroactivității, cel al drepturilor câștigate și cel al nediscriminării. Autorii excepției critică și stabilirea unor termene „inacceptabil de îndelungate” pentru soluționarea cererilor de despăgubire. Se mai consideră că art. 4 coroborat cu art. 17 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 potrivit căruia Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor este abilitată să invalideze deciziile entităților investite contravine principiului neretroactivității, celui al securității raporturilor juridice, al încrederii legitime consacrate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. De aceea, neexecutarea unei decizii administrative care recunoaște dreptul la o despăgubire într-un anumit quantum sau a unei hotărâri judecătorești ce recunoaște un drept la despăgubire, chiar dacă suma nu a fost stabilită, constituie o ingerință în dreptul de proprietate.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că obiectul cauzelor în care aceasta a fost ridicată îl reprezintă soluționarea cererilor prin care se solicită instanțelor judecătorești să oblige Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor să ia măsurile necesare pentru stabilirea și plata - potrivit Titlului VII din Legea nr. 247/2005 privind reforma

în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente - a despăgubirilor aferente unor imobile a căror restituire în natură nu mai este posibilă, revendicate în baza prevederilor Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989. Cererile de chemare în judecată au fost introduse anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013.

După intrarea în vigoare a legii menționate, instanțele au ridicat din oficiu excepția prematurității cererilor de chemare în judecată, în considerarea faptului că prin dispozițiile art. 34 alin. (1) din aceasta s-au stabilit anumite termene în care Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor (autoritate nou constituită, care a preluat atribuțiile Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor) poate emite titlurile de compensare prin puncte. Aceste termene sunt de 60 de luni pentru soluționarea dosarelor referitoare la imobilele revendicate în temeiul Legii nr. 10/2001 și de 36 de luni pentru dosarele de fond funciar. Termenele menționate au început să curgă de la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 (20 mai 2013), iar instanțele de judecată au apreciat că, înăuntrul acestora, persoanele îndreptățite la măsuri reparatorii nu pot formula acțiuni îndreptate împotriva refuzului fostei Comisii Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor de a soluționa dosarele de despăgubire, refuz dedus din lipsa oricărui răspuns cu privire la emiterea titlului de despăgubire convenit. Este vorba despre acțiunile în contencios administrativ întemeiate pe prevederile art. 20 din Titlul VII al Legii nr. 247/2005, care permiteau persoanelor îndreptățite ca, în condițiile inexistenței - în legislația anterioară Legii nr. 165/2013 - a unui termen impus Comisiei Centrale pentru a emite decizia reprezentând titlu de despăgubire, să conteste în instanță refuzul nejustificat al autorității administrative de a soluționa dosarul de stabilire a despăgubirilor convenite.

În acest context, Curtea a observat că se ridică problema constituționalității prevederilor de lege criticate din perspectiva situației acțiunilor introduse la instanțe înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, care erau pendinte la momentul intrării în vigoare a legii, și în care instanțele pun în discuție aplicarea termenelor prevăzute de art. 34 alin. (1) din legea amintită. În ce privește acest tip de cauze, Curtea a constatat că art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 este de natură să încalce egalitatea armelor, ca garanție a dreptului la un proces echitabil, în ipoteza în care se interpretează că termenele prevăzute de acesta sunt aplicabile și proceselor aflate pe rolul instanțelor de judecată la data intrării în vigoare a legii.

Astfel, Curtea a reținut că ipoteza în care se pune în discuție constituționalitatea art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 este cea în care instanța de contencios administrativ este sesizată în condițiile art. 20 alin. (1) din Legea nr. 247/2005 de persoana îndreptățită, nemulțumită de nesoluționarea de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor a dosarului transmis de entitatea deținătoare (în lipsa unui termen prevăzut de lege în care aceasta să fie obligată să emită o decizie), nesoluționare asimilată - potrivit art. 2 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 - unui refuz nejustificat, susceptibil de a fi contestat în fața instanței de contencios administrativ competente. Curtea a constatat că, prin prevederile art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, legiuitorul a instituit în beneficiul Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor un termen pentru soluționarea dosarelor înregistrate la Secretariatul Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, termen cu o durată semnificativă, de 5 ani, care se adaugă la intervalul de timp deja scurs de la momentul înregistrării dosarelor până la introducerea cererii de chemare în judecată, în care autoritatea

---

administrativă a trenat soluționarea acestora. Aplicarea în cauzele aflate pe rolul instanțelor judecătorești a termenelor instituite prin prevederile art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 are ca efect, în interpretarea dată acestora de instanțele chemate să le aplice, respingerea ca „devenite premature” a acțiunilor introduse de persoanele îndreptățite la obținerea de despăgubiri, fiind anihilate, practic, demersurile judiciare întreprinse de acestea în scopul reconstituirii dreptului de proprietate, consecutiv cu obligarea acestora la parcurgerea procedurii administrative, reglementată în prezent prin dispozițiile aceluiași text de lege. În acest context, Curtea observă că, deși desfășurarea și finalizarea procesului fuseseră prefigurate și anticipate de reclamant, într-un anumit cadru normativ, existent la momentul inițierii acestuia, cursul procesului este alterat ca urmare a intervenirii unei norme noi, care modifică regulile pe care ar fi trebuit să le aibă în vedere instanța în soluționarea acestuia. Or, interpretarea prevederilor art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 în sensul că ar fi aplicabile și cauzelor pendinte le conferă caracter neconstituțional, întrucât determină modificarea cursului procesului chiar în timpul judecării sale, creând doar pentru una dintre părțile aflate în proces o situație mai favorabilă. Mai mult decât atât, Curtea a observat că regimul mai avantajos, apt să conducă la o soluție favorabilă, profită unei instituții a statului, care este pârâtă într-un proces.

Cu privire la influențarea cursului procesului prin edictarea de noi reguli procesuale, inexistente la data declanșării acestuia, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, de exemplu, prin Hotărârea din 7 iunie 2011, pronunțată în cauza *Agrati și alții împotriva Italiei* (par. 58), că „principiul preeminenței dreptului și noțiunea de proces echitabil consacrate prin art. 6 [din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale] se opun - cu excepția situațiilor când există motive imperioase de interes general - ingerinței puterii legislative în administrarea justiției cu scopul de a influența deznodământul judiciar al unui litigiu”. În același sens s-a pronunțat și prin Hotărârea din 9 decembrie 1994 pronunțată în cauza *Rafinările grecești Stran și Stratis Andreadis împotriva Greciei*, par. 49 sau prin Hotărârea din 28 octombrie 1999 pronunțată în cauza *Zielinski și Pradal & Gonzalez și alții împotriva Franței*, par. 57. În concepția Curții de la Strasbourg, „exigența egalității armelor implică obligația de a oferi fiecăreia dintre părțile unui proces posibilitatea rezonabilă de a-și prezenta cauza în condiții care să nu o plaseze într-o situație de net dezavantaj în raport cu partea adversă” (Hotărârea din 27 octombrie 1993 pronunțată în cauza *Dombo Beheer B.V. împotriva Olandei*, par. 33, și Hotărârea din 9 decembrie 1994 pronunțată în cauza *Rafinările grecești Stran și Stratis Andreadis împotriva Greciei*, par. 46).

Or, în condițiile în care un nou text de lege devine aplicabil proceselor în curs de desfășurare, riscul apariției unui dezechilibru procesual între părțile din litigiu trebuie înlăturat de instanțele de judecată printr-o interpretare a acestuia în respectul exigențelor impuse de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale prin art. 6 care consacră dreptul la un proces echitabil, în conformitate cu prevederile art. 20 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora „dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte”.

În acest sens, Curtea a reținut că, pentru a contracara riscul menționat al apariției unui dezechilibru procesual și pentru a conferi, în același timp, eficacitate măsurilor de finalizare a procesului de restituire a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist

În România, instanța de contencios administrativ sesizată anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 va trebui să pronunțe - în acord cu dispozițiile art. 18 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 care precizează soluțiile pe care le poate da instanța - o hotărâre prin care să instituie în sarcina Comisiei Naționale obligația de a verifica existența dreptului de proprietate asupra imobilului revendicat, de a aprecia cu privire la întinderea acestuia și de a evalua despăgubirile cuvenite în cazul în care, după examinarea dosarului, aceasta ajunge la concluzia că solicitantul este titularul dreptului de proprietate, precum și de a emite decizia de compensare în puncte a acestora. Comisia Națională va trebui să aducă la îndeplinire obligațiile impuse de instanță în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii, astfel cum prevede art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Curtea a reținut, totodată, că, prin constatarea constituționalității prevederilor art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 în interpretarea dată acestora prin prezenta decizie, se valorifică premisele legale existente pentru soluționarea definitivă, cu celeritate, a cauzelor aflate pe rolul instanțelor de contencios administrativ la data intrării în vigoare a legii. Astfel, potrivit art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, *„dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive și irevocabile se face în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii”*. Ulterior, decizia Comisiei Naționale poate fi atacată, potrivit art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, la secția civilă a tribunalului în a cărei circumscripție se află sediul entității, în termen de 30 de zile de la data comunicării.

Prin urmare, se ajunge ca, în principiu, dreptul persoanei care se consideră îndreptățită să fie examinat pe fond de instanța civilă într-un termen rezonabil, constituit din termenul pentru emiterea de către Comisia Națională a deciziei de compensare prin puncte - de cel mult 30 de zile, conform art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 - la care se adaugă termenul de 30 de zile de la comunicarea deciziei de compensare în puncte în care aceasta poate fi atacată, în temeiul art. 35 alin. (3) din Legea nr. 165/2013 care conferă instanței civile competența de a tranșa litigiul, stabilind că aceasta se va pronunța asupra existenței și întinderii dreptului de proprietate și va dispune restituirea în natură sau, după caz, acordarea de măsuri reparatorii în condițiile Legii nr. 165/2013.

Curtea a apreciat că, prin această succesiune procedurală se ajunge la eficientizarea mecanismului de acordare a măsurilor reparatorii și la realizarea scopului declarat al Legii nr. 165/2013, acela de finalizare a procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist.

Așadar, în ce privește litigiile aflate deja pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, judecătorul cauzei va trebui să urmărească păstrarea echilibrului procesual, care poate fi grav afectat printr-o interpretare neconstituțională a noii reglementări. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că rolul său este acela de a stabili dacă prevederile de lege criticate sunt constituționale, dar și dacă interpretările ce se dau acestora respectă exigențele Constituției, astfel că, în măsura în care textului de lege criticat i se poate conferi o interpretare constituțională, Curtea va constata constituționalitatea dispoziției legale în această interpretare, și va exclude de la aplicare orice alte interpretări posibile. În acest sens sunt Deciziile

---

nr. 223 din 13 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 256 din 18 aprilie 2012, sau nr. 448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 5 din 7 ianuarie 2014. Ca atare, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 4 teza a doua din Legea nr. 165/2013 sunt constituționale în măsura în care termenele prevăzute la art. 34 alin. (1) din aceeași lege nu se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii. Argumentul decisiv pentru pronunțarea unei astfel de soluții l-a constituit încălcarea dreptului la un proces echitabil prin nesocotirea egalității armelor între părțile aflate în litigiu în cazul în care instanțele ar interpreta art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 în sensul că noile termene s-ar aplica și litigiilor aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii.

În ce privește critica privind pretinsa încălcare a independenței justiției, valoare consacrată prin dispozițiile art. 124 alin. (3) din Constituție, Curtea nu a reținut-o, apreciind că prevederile art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2014 nu impietează asupra posibilității exercitării actului de justiție în condiții de deplină independență. Sub acest aspect, Curtea a observat că textul în sine nu impune nicio constrângere asupra instanței în sensul pronunțării unei anumite soluții, ci doar este susceptibil de o anumită interpretare care conduce la respingerea acțiunii ca prematur introdusă, fără a se intra pe fondul acesteia, interpretare neconstituțională, eliminată, implicit, prin prezenta decizie.

De asemenea, Curtea a constatat că prevederile art. 34 alin. (1) nu nesocotesc nici garanțiile dreptului de proprietate privată conferite prin Legea fundamentală și prin art. 1 din primul Protocolul adițional la Convenție. Astfel, Curtea a reținut că Legea nr. 165/2013 a fost adoptată de legiuitor ca urmare a pronunțării de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului a Hotărârii-pilot din 12 octombrie 2010 în cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, prin care a fost reținută în sarcina statului român obligația implementării unor proceduri simplificate și eficiente, întemeiate pe măsuri legislative și pe o practică judiciară și administrativă coerentă, precum și obligația adoptării unor reguli de procedură clare și simplificate, care să acorde sistemului de despăgubiri o previzibilitate sporită (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr. 188 din 3 aprilie 2014, nepublicată până la data pronunțării deciziei de față). În plus, prin Hotărârea din 29 aprilie 2014, pronunțată în cauza *Preda și alții împotriva României*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat, având în vedere marja de apreciere a statului român și garanțiile instituite prin Legea nr. 165/2013, și anume regulile de procedură clare și previzibile, însoțite de termene constrângătoare și de un control judecătoresc efectiv, că legea menționată oferă, în principiu, un cadru accesibil și efectiv pentru redresarea criticilor referitoare la atingerile aduse dreptului la respectarea bunurilor în sensul art. 1 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale rezultate în urma aplicării legilor de restituire (par. 129). În aceeași cauză, instanța de contencios al drepturilor omului a statuat (par. 128), de asemenea, că măsurile de amenajare a plății creanțelor datorate de stat în virtutea deciziilor judecătorești definitive, cum ar fi eşalonarea plății acestora, luate pentru apărarea echilibrului bugetar între cheltuielile și încasările publice, urmăreau un scop de utilitate publică și găseau un just echilibru între diferitele interese aflate în joc, cu privire la respectarea mecanismului existent și prin grija pe care autoritățile au demonstrat-o în executarea acestuia.

În continuare, Curtea Constituțională a observat că, prin Decizia nr. 88 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 281 din 16 aprilie 2014,



referindu-se la noile termene în care, potrivit art. 33 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, entitățile investite de lege au obligația de a soluționa cererile formulate potrivit Legii nr. 10/2001, înregistrate și nesoluționate până la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, și de a emite decizie de admitere sau de respingere a acestora, a constatat că dispozițiile art. 4 teza a doua din Legea nr. 165/2013 sunt constituționale în măsura în care aceste termene nu se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii. În lumina prezentei decizii, termenul de 60 luni, prevăzut de art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, în care Comisia Națională ar trebui să soluționeze dosarele transmise de entitățile investite de lege în vederea acordării de măsuri compensatorii pentru imobilele care nu pot fi restituite în natură, nu se aplică nici titularilor dreptului la despăgubire recunoscuți de instanțele de judecată în urma soluționării acțiunilor îndreptate împotriva refuzului entităților deținătoare de a se pronunța asupra cererilor de revendicare formulate. Prin prisma interpretării constatate ca fiind constituționale prin Decizia nr. 88 din 27 februarie 2014, acțiunilor introduse de aceștia împotriva refuzului unității deținătoare de a răspunde la notificare li se vor aplica prevederile art. 33 în interpretarea dată de Curtea Constituțională, astfel că acestea nu vor fi respinse ca „prematur introduse” ca urmare a stabilirii unor noi termene pentru entitatea deținătoare. Dimpotrivă, instanțele vor soluționa pe fond aceste acțiuni, pronunțând, în cazul admiterii acestora, hotărâri prin care vor dispune fie restituirea în natură, fie acordarea de despăgubiri în condițiile legii speciale - în prezent, Legea nr. 165/2013. În această ultimă ipoteză, instanțele de judecată vor obliga Comisia Națională să emită o decizie de compensare în puncte a valorii imobilului ce nu mai poate fi restituit în natură.

Curtea a reținut că și acestor tipuri de cauze le va fi aplicabilă interpretarea dată prin prezenta decizie dispozițiilor art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, Comisia Națională neputându-se prevala de termenele instituite prin acest text de lege, ci fiind nevoită să pună în executare dispoziția instanței de obligare la emiterea deciziei de compensare în puncte. Curtea reține că certitudinea juridică, previzibilitatea normelor și stabilitatea acestora, caracteristici definitorii ale unui stat de drept, conduc cu necesitate la această soluție.

În ceea ce privește critica referitoare la încălcarea prevederilor art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală, Curtea a observat că, pronunțându-se, prin Decizia nr. 88 din 27 februarie 2014, asupra prevederilor art. 4 teza a doua raportate la cele ale art. 33 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, a considerat că aplicarea retroactivă a acestora este de natură să rupă echilibrul procesual, cu consecința încălcării dreptului la un proces echitabil, sub aspectul egalității armelor în procesul civil. Nu aceeași este, însă, situația prevederilor art. 4 teza a doua raportate la cele ale art. 34 alin. (1) din legea menționată. Astfel, în cazul art. 33 din Legea nr. 165/2013 este vorba despre entitățile investite de lege care, potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr. 10/2001, erau obligate să soluționeze notificările în termen de 60 de zile de la înregistrarea acestora. Prin dispozițiile de lege examinate de Curtea Constituțională prin decizia amintită, legiuitorul a acordat entităților investite un nou termen de soluționare, suplimentar față de cel inițial, și care a început să curgă la un interval de timp considerabil după expirarea celui stabilit prin Legea nr. 10/2001. În acest nou context normativ, persoanele care se consideră îndreptățite, reclamante în acțiuni introduse în justiție ca urmare a nerespectării de către entitate a termenului de 60 zile, erau puse în situația de a nu mai putea continua demersurile judiciare, declanșate conform normelor în vigoare la momentul introducerii acțiunii.

---

În schimb, art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 are în vedere situația dosarelor înregistrate pe rolul Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, instituție pentru care legea nu stabilise niciun termen pentru soluționarea dosarelor primite de la entitățile investite de lege. Termenele prevăzute de art. 34 alin. (1) se aplică de la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, fără să influențeze situațiile născute sub imperiul vechii reglementări. Aceasta, deoarece Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor nu i se oferă un nou termen pentru soluționare, așa cum se întâmplă în cazul entităților, ci se stabilește pentru prima dată un termen în care aceasta este obligată să soluționeze dosarele.

Altfel spus, există o diferență de situație juridică reglementată de cele două articole, respectiv art. 33 alin. (1) și art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013. În primul caz este vorba despre o procedură epuizată, încheiată, pentru care exista un termen de soluționare în sarcina entității investite (60 de zile de la înregistrarea notificării, potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr. 10/2001). În cazul art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 se are, însă, în vedere o procedură în curs de desfășurare, care se referă la dosare înregistrate la Secretariatul Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor care se află, încă, în lucru, chiar dacă, în lipsa unor termene legale de soluționare, s-au introdus acțiuni în instanță ca urmare a trecerii unui interval de timp apreciat ca nerezonabil de către persoanele îndreptățite.

Așadar, Curtea a considerat că nu poate fi reținută critica referitoare la pretinsa retroactivitate a textului menționat, întrucât legea nouă este, de principiu, aplicabilă de îndată tuturor situațiilor ce se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi. Prin urmare, sub rezerva interpretării date de Curtea Constituțională prin prezenta decizie, dispozițiile de lege criticate nu se aplică retroactiv, ci reglementează modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare.

Cât privește celelalte prevederi criticate din Legea nr. 165/2013, Curtea a analizat analizele admisibilitatea excepției prin prisma condiției existenței legăturii cu cauza a textelor criticate, impusă de art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992. Sub acest aspect, Curtea a observat că art. 7 și art. 11 din Legea nr. 165/2013 vizează problematica restituirii terenurilor potrivit Legii fondului funciar nr. 18/1991, dar obiectul procesului în cadrul căruia a fost ridicată excepția de neconstituționalitate viza o cerere de retrocedare a unui imobil în baza Legii nr. 10/2001, astfel că nu au incidență în procesul în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate, motiv pentru care excepția având acest obiect apare ca inadmisibilă.

Curtea a mai reținut că au fost criticate și prevederile Legii nr. 165/2013 cuprinse la art. 16 - referitor la acordarea de măsuri compensatorii sub formă de puncte, art. 21 alin. (6) - privind evaluarea imobilului prin aplicarea grilei notariale valabile la data intrării în vigoare a legii, art. 31 alin. (5) care prevede că modalitatea de valorificare în numerar se stabilește prin normele de aplicare a legii și art. 50 lit. b) teza întâi prin care se abrogă de la data intrării în vigoare a legii orice dispoziție referitoare la evaluarea imobilelor potrivit standardelor internaționale de evaluare. Curtea a observat că acestea constituie modalitatea prin care legiuitorul a înțeles să transpună în legislația națională exigențele impuse de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, așa cum rezultă din expunerea de motive a Legii nr. 165/2013. În acest sens, în acord cu cele reținute în jurisprudența sa, reprezentată de Decizia nr. 188 din 3 aprilie 2014, Curtea observă că Legea nr. 165/2013 a fost adoptată de legiuitor ca urmare a

pronunțării de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului a Hotărârii-pilot din 12 octombrie 2010 în cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, prin care a fost reținută în sarcina statului român obligația implementării unor proceduri simplificate și eficiente, întemeiate pe măsuri legislative și pe o practică judiciară și administrativă coerentă, precum și obligația adoptării unor reguli de procedură clare și simplificate, care să acorde sistemului de despăgubiri o previzibilitate sporită. Prin aceeași hotărâre, în cadrul măsurilor cu caracter general sugerate cu titlu orientativ, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a luat act cu interes de propunerea avansată de Guvernul român în planul său de acțiune ce vizează stabilirea unor termene constrângătoare pentru toate etapele administrative, arătând că o astfel de măsură, cu condiția să fie realistă și dublată de un control jurisdicțional efectiv, ar putea avea un impact pozitiv asupra eficienței mecanismului de despăgubire. Curtea Constituțională a reținut, de asemenea, că prin hotărârea-pilot menționată a fost lăsată însă statului român o largă marjă de apreciere în privința mijloacelor prin care să îndeplinească obligațiile juridice impuse și să garanteze respectarea drepturilor patrimoniale sau să reglementeze raporturile de proprietate avute în vedere.

Tot astfel, prin Hotărârea din 29 aprilie 2014, pronunțată în cauza *Preda și alții împotriva României* (par. 127), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reamintit că, în cazul privării de proprietate în sensul art. 1 din primul Protocol adițional la convenție, imperative de interes general pot pleda pentru o despăgubire inferioară valorii reale de pe piață a bunului, cu condiția ca suma plătită să se raporteze în mod rezonabil la valoarea bunului [Hotărârea din 21 februarie 1986, pronunțată în cauza *James și alții împotriva Regatului Unit*, par. 54, Hotărârea din 8 iulie 1986, pronunțată în cauza *Lithgow și alții împotriva Regatului Unit*, par. 120 sau Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în cauza *Scordino împotriva Italiei* (nr. 1), par. 95 și următoarele].

Mai mult, Curtea Constituțională a constatat că este aplicabil principiul *tempus regit actum*, fiind firesc ca modalitatea de calcul a despăgubirilor să se supună regulilor în vigoare la data acordării lor prin decizie a autorității abilitate. Sub acest aspect, în jurisprudența sa, de exemplu Decizia nr. 44 din 24 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 17 decembrie 1996, Curtea a statuat că, dacă, prin jocul unor prevederi legale, anumite persoane pot ajunge în situații defavorabile, apreciate subiectiv, prin prisma propriilor lor interese, ca defavorabile, acest fapt nu reprezintă o discriminare care să afecteze constituționalitatea textelor respective.

În legătură cu procedura specială de acordare a despăgubirilor pentru imobilele preluate în mod abuziv, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a observat că modul de reparare a injustițiilor și abuzurilor din legislația trecută ține de opțiunea exclusivă a legiuitorului, iar prevederile de lege criticate sunt în acord cu cele ale art. 44 alin. (1) teza a doua din Constituție, potrivit cărora conținutul și limitele dreptului de proprietate sunt stabilite de lege (Decizia nr. 202 din 18 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din data de 19 iunie 2013).

Referitor la art. 17 alin. (1) lit. a) și art. 21 alin. (8) din Legea nr. 165/2013, care reglementează atribuția Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor de a valida sau invalida decizia entității investite de lege care conține propunerea de acordare de măsuri compensatorii și, după caz, de a aproba punctajul convenit, Curtea a reținut că nu este de natură să

aducă atingere certitudinii raporturilor juridice, întrucât nu determină o destabilizare a acestora, ci oferă un control suplimentar pentru asigurarea legalității dreptului recunoscut. Curtea a observat, sub acest aspect, că invalidarea deciziilor emise de entitățile investite de lege care conțin propunerea de acordare de măsuri compensatorii poate avea mai multe justificări. Astfel, aceasta poate fi rezultatul constatării că imobilul poate fi restituit în natură, modalitate care prevalează asupra restituirii în echivalent, în concepția Legii nr. 165/2013, conform principiului enunțat în art. 2 lit. a) din aceasta. Invalidarea poate fi, de asemenea, consecința constatării că solicitantul nu este titularul dreptului de proprietate privată asupra imobilului revendicat. Scopul unei verificări suplimentare față de cea realizată de entitatea investită îl constituie prevenirea unor situații generatoare de inechități, care au avut loc sub imperiul Legii nr. 10/2001, precum restituirea/atribuirea aceluiași imobil mai multor persoane care reclamau un drept propriu și exclusiv ori recunoașterea dreptului de proprietate altei persoane decât titularul stabilit ulterior pe cale judecătorească. De aceea, confirmarea cu certitudine sporită a unui drept nu constituie o nesocotire a dreptului de proprietate, din perspectiva speranței legitime de valorificare a acestuia, ci, dimpotrivă o garanție a recunoașterii acestuia în mod just.

Curtea a mai observat că nu se poate pune problema unor atingeri aduse unui drept câștigat câtă vreme decizia/dispoziția entității investite cu soluționarea notificării, conținând propunerea de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent, confirmată prin emiterea avizului de legalitate de către Prefect, nu a produs efecte directe în patrimoniul persoanei îndreptățite la restituire. Aceasta, deoarece până la emiterea deciziei reprezentând titlul de despăgubire de către Comisia Centrală - conform Legii nr. 247/2005 - sau a deciziei de compensare în puncte de către Comisia Națională - ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 - persoana îndreptățită la restituire are o simplă expectanță de a dobândi măsurile reparatorii instituite prin lege, iar nu un drept efectiv, concretizat într-un drept de creanță izvorât din titlul de despăgubire/decizia de compensare în puncte.

În plus, Curtea a observat că deciziile autorităților administrative implicate în procesul de restituire/acordare de măsuri reparatorii sunt supuse în final controlului instanței de judecată, singura care este competentă să se pronunțe în mod definitiv asupra existenței și întinderii dreptului de proprietate, potrivit art. 35 alin. (3) din Legea nr. 165/2013, putând dispune restituirea în natură sau, după caz, acordarea de măsuri reparatorii.

În ce privește dispozițiile art. 35 alin. (2) din Legea nr. 165/2013, Curtea a observat că acestea consacră dreptul persoanei care se consideră îndreptățită de a se adresa instanței judecătorești în termen de 6 luni de la expirarea termenelor prevăzute de art. 33 și 34, în cazul în care entitatea investită de lege nu emite decizia în termenele menționate. Având în vedere că textul de lege criticat vizează o cale de atac ce poate fi introdusă împotriva deciziilor emise potrivit art. 33 și 34 din lege, așadar un text de lege care, teoretic, va fi aplicabil abia după scurgerea termenelor prevăzute de cele două articole menționate, Curtea a apreciat că art. 35 nu este incident în cauză, neavând legătură cu soluționarea acesteia, în sensul dispozițiilor art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, astfel că a respins ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 35 alin. (2) din Legea nr. 165/2013.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile art. 4 teza a doua din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru

finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România sunt constituționale în măsura în care termenele prevăzute la art. 34 alin. (1) din aceeași lege nu se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii.

Totodată, Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 teza a doua raportat la art. 16, art. 17 alin. (1) lit. a), art. 21 alin. (6) și (8), art. 31 alin. (5) și art. 50 lit. b) teza întâi din Legea nr. 165/2013 și a respins, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 teza a doua raportat la art. 7 alin. (1), art. 11 alin. (1) și (2) și art. 35 alin. (2) din aceeași lege.

*Decizia nr. 269 din 7 mai 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 teza a doua raportate la art. 7 alin. (1), art. 11 alin. (1) și (2), art. 16, art. 17 alin. (1) lit. a), art. 21 alin. (6) și (8), art. 31 alin. (5), art. 34 alin. (1), art. 35 alin. (2) și art. 50 lit. b) teza întâi din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 513 din 9 iulie 2014*

**Prin instituirea obligației încetării stării de incompatibilitate în termen de două luni de la emiterea deciziei de primire în profesia de avocat, cu consecința, în cazul neîndeplinirii acestei obligații, a excluderii din profesie, dispozițiile legale constituie o veritabilă sancțiune, care depășește limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru atingerea scopului avut în vedere.**

**Cuvinte-cheie: egalitatea în drepturi, profesie liberală, principiul proporționalității.**

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține că dispozițiile art. 17 alin. (1) și (2) din Legea nr. 51/1995 se referă la primirea în profesia de avocat, nefăcând distincție între avocații cu drept de exercitare a profesiei și cei incompatibili. Astfel, primirea în profesia de avocat desemnează dreptul de a valorifica examenul sau interviul pe care candidatul îl susține. Nu există nicio distincție relevantă între persoanele care au promovat examenul de primire în profesia de avocat și sunt în situația de incompatibilitate, respectiv persoanele înscrise pe tabloul avocaților suspendați, incompatibili. Ambele categorii sunt în situația de incompatibilitate, ambele categorii au avut ca și condiție de primire în profesia de avocat examenul (interviul până la modificarea legii). Nu există nicio justificare obiectivă care să urmărească un scop legitim pentru impunerea acestei interdicții, textul criticat fiind, astfel, discriminatoriu.

De asemenea, impunerea termenului de două luni de la data emiterii deciziei de primire în profesia de avocat, în vederea înlăturării incompatibilității, încalcă dreptul la încadrarea în muncă (dreptul de a valorifica un examen) în condiții de egalitate a cetățenilor care ocupă funcții de demnitate publică, pe o perioadă determinată. Cetățenii aflați în funcții de demnitate

---

publică numiți pe o perioadă determinată, care promovează examenul de primire în profesia de avocat (interviu până la modificarea legii), se află în situația fie de a demisiona din funcția publică incompatibilă cu profesia de avocat, fie de a pierde valorificarea examenului de primire în profesia de avocat. Cetățenii care exercită o funcție de demnitate publică pe o perioadă determinată, fără posibilitatea întreruperii temporare a mandatului, pentru a valorifica examenul de primire în profesia de avocat sunt dezavantajați față de acei cetățeni care au această posibilitate legală. Soluția echitabilă și legală, care să corespundă principiului egalității și nediscriminării, ar fi ca în aceste cazuri termenul obligatoriu de 2 luni să curgă din momentul expirării mandatului de demnitate publică.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că, potrivit art. 17 din Legea nr. 51/1995, primirea în profesia de avocat se realizează în baza unui examen organizat de Uniunea Națională a Barourilor din România. De asemenea, înainte de modificările survenite prin Legea nr. 270/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 872 din 28 decembrie 2010, potrivit art. 16 din lege, la cerere, putea fi primită în profesie, cu scutire de examen, persoana care era titularul diplomei de doctor în drept sau persoana care a îndeplinit funcția de judecător, procuror, notar public, consilier juridic sau jurisconsult timp de cel puțin 10 ani cu condiția de a nu-i fi încetat activitatea din motive disciplinare care îl fac nedemn pentru profesia de avocat, acesta fiind și cazul autorului excepției de neconstituționalitate. Totodată, dispozițiile art. 15 și art. 16 din Legea nr. 51/1995 reglementează incompatibilitățile și compatibilitățile în exercitarea profesiei de avocat.

Având în vedere cele reținute, Curtea observă că dispozițiile Legii nr. 51/1995 dispun în legătură cu două noțiuni diferite, anume primirea în profesia de avocat și exercitarea acestei profesii, fără ca acestea să se suprapună. Astfel, dacă primirea în profesia de avocat presupune promovarea examenului de primire în profesie (sau emiterea de către Consiliul Baroului a unei hotărâri de primire în profesie în cazul scutirii de examen) și emiterea deciziei consiliului baroului în acest sens, exercitarea profesiei de avocat presupune desfășurarea efectivă a activității de avocat prin modalitățile prevăzute la art. 3 din Legea nr. 51/1995.

În continuare, din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 15 și a celor ale art. 25 alin. (1) din Legea nr. 51/1995, Curtea reține că, în cazul avocaturii, starea de incompatibilitate nu intervine prin simplul fapt al ocupării simultane a două funcții, ci, în cazul acestei profesii, relevantă în stabilirea stării de incompatibilitate este exercitarea simultană și efectivă a acelor funcții/atribuții.

Această concluzie se desprinde și din faptul că pentru avocații a căror incompatibilitate intervine după primirea în profesie, Consiliul Baroului, la cerere sau din oficiu, emite decizii de trecere a acestora pe tabloul avocaților incompatibili (cu posibilitatea reînscriserii pe tabloul avocaților cu drept de exercitare a profesiei după încetarea stării de incompatibilitate), fără a le fi influențată în vreun fel apartenența la această profesie.

Prin urmare, Curtea observă că, deși, în cazul avocaturii incompatibilitatea este indisolubil legată de exercitarea efectivă a acestei profesii, efectul constatării stării de incompatibilitate este diferit în funcție de momentul în care aceasta intervine. Astfel, dacă incompatibilitatea intervine după primirea în profesie, ca efect al constatării acestei stări, astfel cum s-a arătat, persoanele în cauză sunt trecute pe tabloul avocaților incompatibililor, în vreme ce în cazul în

care starea de incompatibilitate este chiar efectul primirii în profesia de avocat, persoana nerenunțând la funcția deținută anterior, în termen de două luni de la emiterea deciziei de primire în profesie, ca efect al constatării acestei stări persoanei în cauză i se aplică o veritabilă sancțiune, aceea a excluderii din profesie.

Așa fiind, Curtea observă că pentru persoane aflate în situații analoge - persoane primite în profesie de avocat care se află într-o stare de incompatibilitate - se instituie un tratament juridic diferit.

Pentru a constata dacă în cauză a fost încălcat principiul egalității în drepturi, Curtea urmează să realizeze o analiză structurată pe două paliere. Astfel, Curtea apreciază că, pentru început, trebuie stabilit dacă scopul urmărit este unul legitim, iar, dacă acest criteriu este îndeplinit, trebuie, în continuare, analizat dacă există un raport de proporționalitate rezonabil între scopul urmărit și mijloacele utilizate pentru atingerea acestuia.

Aplicând aceste criterii cauzei de față, Curtea reține că scopul urmărit de legiuitor este acela de a crea o independență efectivă a avocaților în exercitarea profesiei lor, prin evitarea existenței unor influențe de natură să creeze suspiciuni referitoare la desfășurarea corectă a actului de justiție, ceea ce reprezintă un scop legitim.

Referitor la existența unui raport de proporționalitate rezonabil între scopul urmărit și mijloacele utilizate pentru atingerea acestuia, Curtea reține că, în esență, principiul proporționalității impune ca mijloacele utilizate să rămână în limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru atingerea scopului avut în vedere. De asemenea, Curtea consideră că în evaluarea proporționalității este relevant dacă obiectivul urmărit ar putea fi îndeplinit prin mijloace mai puțin discriminatorii decât cele folosite.

Curtea apreciază că scopul urmărit putea fi atins prin trecerea, din oficiu sau la cerere, a avocaților aflați în stare de incompatibilitate la data primirii în profesie pe tabloul avocaților incompatibili, astfel cum, de altfel, se întâmplă cu acei avocați a căror stare de incompatibilitate survine după primirea în profesie.

Astfel, Curtea constată că, prin instituirea, în cazul primei categorii de avocați, a obligației încetării stării de incompatibilitate în termen de două luni de la emiterea deciziei de primire în profesie, cu consecința, în cazul neîndeplinirii acestei obligații, a excluderii din profesie, constituie o veritabilă sancțiune, care depășește limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru atingerea scopului avut în vedere.

Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că, deși se circumscrie unui obiectiv legitim, mijloacele utilizate nu sunt proporționale cu scopul urmărit, contravenind astfel principiului nediscriminării consacrat de prevederile constituționale ale art. 16 alin. (1).

III. Pentru toate aceste considerente, cu majoritate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma „care trebuie rezolvată în termenul de două luni de la emiterea deciziei” prevăzută în art. 25 alin. (2) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat este neconstituțională.

*Decizia nr. 297 din 22 mai 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 25 alin. (2) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 521 din 14 iulie 2014*

---

## Principiul legalității impunerii

**Cuvinte-cheie:** *drept de proprietate.*

### Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul acesteia a susținut, în esență, că prevederile legale criticate sunt neconstituționale de vreme ce permit organelor de administrare fiscală ca, pe cale de interpretare, să considere că obligațiile de plată achitate înainte de scadență sunt neachitate, să calculeze și să impună penalități de întârziere și dobânzi pe motiv că a operat decăderea pentru un contribuabil care nu a fost încunoștințat, în condițiile legii, timp de peste un an și câteva luni de erorile materiale existente în documentele de plată. Astfel, autorul excepției consideră ca a fost încălcat principiul legalității impunerii reglementat în art. 139 alin. (1) și (2) din Constituție.

În opinia autorului excepției, dispozițiile legale criticate nu conțin reguli de procedură clare care să cuprindă cu precizie condițiile, organele judiciare competente să aplice sancțiunile, termenul în care cetățenii, contribuabilii, justițiabili își pot exercita drepturile lor personale, drepturi care derivă din principiul accesului liber la justiție. Or, legea trebuie să fie suficient de clară și de accesibilă, iar cetățeanul trebuie să poată dispune de informații suficiente cu privire la normele juridice aplicabile într-o situație dată.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut încălcarea prevederilor art. 44 din Constituție, precum și a celor ale art. 139 din Constituție, statul depășindu-și marja de apreciere conferită prin acest text constituțional.

Curtea a reținut că dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări, potrivit art. 44 alin. (1) din Constituție; însă, limitele dreptului de proprietate, indiferent de natura lor, nu se confundă cu însăși suprimarea dreptului de proprietate.

Conform principiului proporționalității, principiu integrat implicit conținutului normativ al drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție, orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea scopului și proporțională - corespunzătoare scopului urmărit. Astfel, în vederea realizării testului de proporționalitate, Curtea a trebuit, mai întâi, să stabilească scopul urmărit de legiuitor prin măsura criticată și dacă acesta este unul legitim, întrucât testul de proporționalitate se va putea raporta doar la un scop legitim.

Curtea a constatat că scopul urmărit, acela de a responsabiliza, disciplina și sancționa comportamentul fiscal culpabil al contribuabilului, este unul legitim. Totodată, o atare măsură asigură stabilitatea raporturilor juridice, apărând ca un corolar al necesității asigurării resurselor financiare necesare pentru bugetul de stat.

În continuare, Curtea a examinat dacă prevederile legale criticate sunt adecvate și necesare scopului urmărit. Instituirea unui termen de decădere în privința cererii de îndreptare este o măsură adecvată pentru responsabilizarea și disciplinarea contribuabilului. Măsura apare și ca fiind necesară pentru sancționarea contribuabilului, în condițiile în care îndreptarea unor erori materiale trebuie realizată într-un interval de timp.

Însă, măsura nu apare ca fiind proporțională cu scopul legitim urmărit. Curtea constată că momentul de la care încep să fie calculate creanțele fiscale accesorii este de natură de a crea un tratament fiscal care nu ține seama de scopul legitim urmărit.



Astfel, din coroborarea normelor legale, rezultă că organele fiscale puteau emite decizii de stabilire a creanțelor fiscale accesorii după expirarea termenului de decădere instituit pentru contribuabil, dar în interiorul termenului de prescripție a dreptului de stabilire a obligațiilor fiscale, cu consecința directă a afectării patrimoniului debitorului. Mai mult, organele fiscale erau interesate întotdeauna să emită aceste decizii după expirarea termenului de decădere, valorificând lipsa de atenție/eroarea contribuabilului. Or, actele normative trebuie să fie astfel concepute, încât să dea posibilitatea destinatarilor de a-și putea adapta conduita în mod real și efectiv, în funcție de ipoteza normativă a legii. În aceste condiții, textul criticat conferă, mai degrabă, un drept iluzoriu contribuabilului, întrucât aceste erori sunt descoperite, de cele mai multe ori, *post factum*. Astfel, nu se mai poate vorbi de un scop legitim, ci se pune problema îmbogățirii fără justă cauză a statului, în condițiile în care nu se urmărește nici responsabilizarea/disciplinarea fiscală a contribuabilului și nici sancționarea comportamentului său, ci diminuarea corespunzătoare patrimoniului acestuia, cu consecința apropierea sumelor de bani de către stat. Așadar, curgerea termenului de la data efectuării plății, și nu de la data descoperirii erorii săvârșite, în condițiile unui termen de decădere atât de scurt, este de natură a deturna scopul legitim pe care legiuitorul și-a propus să-l realizeze, respectiv responsabilizarea/disciplinarea și sancționarea contribuabilului, generând, mai degrabă, un interes din partea statului de a emite decizia de stabilire a creanțelor fiscale accesorii după expirarea termenului de decădere. În aceste condiții, Curtea reține că măsura criticată nu este proporțională cu scopul urmărit, ceea ce se traduce prin încălcarea dreptului de proprietate al contribuabilului, acesta trebuind să suporte o diminuare disproporționată a patrimoniului său.

Mai mult, dacă contribuabilul sesiza săvârșirea erorilor după expirarea termenului de un an, lui i se puteau impune creanțe fiscale accesorii, chiar dacă sumele de bani datorate au intrat în conturile organelor fiscale, iar acestea au fost folosite de către stat. Accesoriile fiscale trebuie plătite (prin interpretarea coroborată cu celelalte dispoziții din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003) chiar și în condițiile în care plătitorul, la un moment dat, obține recunoașterea plății făcute, prin apelarea la mijloacele legale existente.

Curtea a arătat că legiuitorul a sesizat aceste deficiențe ale actului normativ criticat, astfel că, prin Legea nr. 126/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 21 iunie 2011, a modificat dispozițiile art. 114 alin. (6) din Codul de procedură fiscală, acestea având, în prezent, următoarea formulare: „Cererea poate fi depusă în termen de 5 ani, sub sancțiunea decăderii. Termenul începe să curgă de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care s-a efectuat plata.” Chiar dacă termenul rămâne unul de decădere, intervalul de timp în care se pot sesiza eventualele erori este mai rezonabil, ceea ce ar putea conduce, în mod teoretic, la înlăturarea situațiilor nedorite în care se aplică creanțe fiscale accesorii.

III. Cu majoritate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile art. 114 alin. (6) din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, în redactarea anterioară modificării acestor prevederi prin Legea nr. 126/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/2010 pentru modificarea și

---

completarea Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, sunt neconstituționale.

*Decizia nr. 270 din 7 mai 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 114 alin. (6) din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală în redactarea anterioară modificării acestor prevederi prin Legea nr. 126/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, precum și a dispozițiilor art. 114 alin. (1) și (4) din aceeași ordonanță, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 554 din 28 iulie 2014*

**Atribuția legală a Înaltei Curți de Casație și Justiție de a soluționa recursul în interesul legii reprezintă o materializare a prevederilor art. 126 alin. (3) din Constituție, fără ca deciziile pronunțate să intre în conflict cu deciziile de admitere ale Curții Constituționale**

**Cuvinte cheie:** *recurs în interesul legii.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 330<sup>7</sup> alin. (4) din Codul de procedură civilă din 1865, se susține că norma de procedură civilă care conferă instanței supreme competența de a da dezlegare unor probleme de drept contravine, prin caracterul său ambiguu, prevederilor art. 1 alin. (4), art. 11 alin. (1) și (2), art. 16 alin. (1), art. 124 și art. 126 alin. (3) din Constituție. Astfel, se arată că prin Decizia nr. 6 din 15 aprilie 2013 dată în recursul în interesul legii, Înalta Curte de Casație și Justiție nu s-a referit exclusiv la dezlegarea dată unor probleme de drept, ci a adăugat la lege sau chiar a „interzis aplicarea legii.” Mai mult, se arată că, în urma pronunțării Deciziilor nr. 1358 și nr. 1360 din 21 octombrie 2010, prin care Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor art. 5 alin. (1) lit. a) teza întâi din Legea nr. 221/2009 și în condițiile lipsei vreunui demers al legiuitorului în sensul celor constatate de Curtea Constituțională, instanța supremă a intervenit pe calea recursului în interesul legii, pronunțând Deciziile nr. 12 din 19 septembrie 2011 și nr. 6 din 15 aprilie 2013, prin care s-a îndepărtat cu mult de sensul constatărilor cuprinse în deciziile Curții Constituționale.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reiterat, mai întâi, considerentele reținute în jurisprudența sa incidentă, prin care a arătat că interpretarea legilor este o operațiune rațională, utilizată de orice subiect de drept, în vederea aplicării și respectării legii, având ca scop clarificarea înțelesului unei norme juridice sau a câmpului său de aplicare. Instanțele judecătorești interpretează legea, în mod necesar, în procesul soluționării cauzelor cu care au fost învestite, interpretarea fiind faza indispensabilă procesului de aplicare a legii. În același sens a statuat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, de pildă prin Hotărârea din 22 noiembrie 1995, pronunțată în cauza *C.R. împotriva Regatului Unit*, par. 34, arătând că „oricât de clar ar fi textul unei dispoziții legale, în orice sistem juridic există, în mod inevitabil, un element de interpretare judiciară” (în acest sens este Decizia nr. 1.560 din 7 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 139 din 24 februarie 2011). Curtea Constituțională a considerat incidente în cauză și considerentele prin care a reținut că

prevederile de lege criticate concretizează în planul legii procesual civile dispozițiile art. 126 alin. (3) din Constituție, care consacră Înaltei Curți de Casație și Justiție rolul de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești. Instituirea caracterului obligatoriu al dezlegărilor date problemelor de drept judecate pe calea recursului în interesul legii nu face decât să dea eficiență rolului constituțional al Înaltei Curți de Casație și Justiție, contribuind la consolidarea statului de drept prin asigurarea securității juridice (în acest sens, Decizia nr. 928 din 16 septembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 706 din 17 octombrie 2008, Decizia nr. 600 din 14 aprilie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 395 din 11 iunie 2009, și Decizia nr. 360 din 25 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 317 din 14 mai 2010).

În ce privește referirile autorilor excepției de neconstituționalitate la Decizia nr. 6 din 15 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 245 din 29 aprilie 2013, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea unui recurs în interesul legii, Curtea a reținut că aceiași autori au formulat critici de aceeași natură cu prilejul invocării excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 alin. (1) lit. b) și alin. (5) din Legea nr. 221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 396 din 11 iunie 2009, având în vedere interpretarea dată prin Decizia nr. 6 din 15 aprilie 2013 de Înalta Curte de Casație și Justiție, excepție soluționată prin Decizia nr. 534 din 12 decembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 114 din 17 februarie 2014. Cu acel prilej, Curtea, respingând, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate, a arătat, în esență, că legislația generală și specială cu caracter reparator din România prevede, în general, acordarea de despăgubiri pentru bunurile imobile preluate prin diverse metode abuzive în perioada regimului comunist, iar când legiuitorul a dorit să extindă sfera acestor bunuri imobile supuse regimului restituirii și la alte bunuri, acest lucru s-a făcut expres și explicit. Prin urmare, în unele cazuri, expres determinate, bunurile mobile au constituit și acestea obiectul unor legi de reparație, legiuitorul precizând natura, elementele de identificare sau, după caz, enumerând în mod expres și limitativ acele bunuri supuse revendicării. Curtea a mai arătat că această opțiune a legiuitorului nu este de natură să încalce dreptul de proprietate, deoarece statul, în materia reglementării unor măsuri legislative reparatorii, dispune de o marjă largă de apreciere, care să corespundă cu posibilitățile sale reale de compensare și care să asigure, în același timp, un just echilibru între drepturile și interesele particularilor și interesul public general (în acest sens, a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 7 decembrie 1976, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Handyside împotriva Marii Britanii*, par. 48-49).

Cât privește observația autorilor excepției potrivit căreia Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 6 din 15 aprilie 2013 ar nesocoti Deciziile Curții Constituționale nr. 1358 și nr. 1360 din 21 octombrie 2010 pe motiv că limitează sfera bunurilor supuse regimului restituirii numai la bunuri imobile, în vreme ce deciziile menționate ale Curții Constituționale precizează, cu același titlu, și bunurile mobile, Curtea, distinct de cele arătate în decizia de mai sus, a reținut că aceste critici nu sunt întemeiate, fiind bazate pe o greșită interpretare a respectivelor decizii ale instanței de contencios constituțional. Astfel, sintagma „restituirea bunurilor *mobile* și imobile preluate abuziv” din pct. 4 al considerentelor acelor decizii, la care se raportează

---

autorii excepției, are în vedere stabilirea, la nivelul legislației naționale, a reglementărilor cu caracter reparator și a scopului acestora, astfel că nu putea lipsi și menționarea bunurilor mobile în această sintagmă integrantă, având în vedere că și acestea pot constitui, dar numai cu titlu de excepție expres prevăzută de legiuitor, obiect al cererilor legale de despăgubire formulate de către persoanele îndreptățite. Așadar nu s-a putut reține existența unui conflict între Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 6 din 15 aprilie 2013 și Deciziile Curții Constituționale nr. 1358 și nr. 1360 din 21 octombrie 2010.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a respins excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 330<sup>7</sup> alin. (4) din Codul de procedură civilă din 1865 sunt constituționale, în raport de criticile formulate.

*Decizia nr. 275 din 8 mai 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 330<sup>7</sup> alin. (4) din Codul de procedură civilă din 1865, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 531 din 17 iulie 2014.*

### **Inițierea, avizarea și aprobarea documentațiilor de urbanism**

**Cuvinte cheie:** *aplicarea legii în timp, neretroactivitatea legii, retroactivitatea legii contravenționale mai favorabile.*

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin că dispozițiile art. 56<sup>1</sup> din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul sunt retroactive întrucât din interpretarea acestora rezultă că s-ar aplica inclusiv lucrărilor de construcții executate anterior datei intrării lor în vigoare. Mai arată că intrarea în legalitate, prin obținerea autorizației de construire, se poate dispune de către autoritatea competentă numai o dată cu aplicarea amenizii, deci concomitent cu aplicarea sancțiunii contravenționale principale, și constituie, potrivit prevederilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, raportate la cele ale art. 5 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, o sancțiune contravențională complementară. În aceste condiții, autorii excepției susțin că art. 56<sup>1</sup> din Legea nr. 350/2001 nu respectă dispoziția din Legea fundamentală privind aplicarea legii contravenționale mai favorabile, întrucât până la data intrării în vigoare a art. 56<sup>1</sup> nu era interzisă aprobarea documentațiilor de urbanism în scopul intrării în legalitate a unor construcții edificate fără autorizație de construire sau care nu respectau prevederile autorizației de construire. În ceea ce privește art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2011, arată, de asemenea, că retroactivează și, în plus, lipsește de efecte juridice un act administrativ, în speță certificatul de urbanism emis anterior intrării în vigoare a acestui articol. Autorii excepției susțin că și acest text de lege încalcă principiul aplicării legii contravenționale mai favorabile. Se susține că ambele prevederi de lege criticate încalcă și principiul egalității în drepturi, întrucât creează o discriminare între cetățenii care au executat lucrări de construcții pentru a căror intrare în legalitate, prin obținerea autorizației de construire, nu le este necesară aprobarea unei

documentații de urbanism și care pot intra, astfel, în legalitate, și cei cărora legea le impune aprobarea unei astfel de documentații, nemaiputând intra în legalitate.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a constatat că prevederile art. 56<sup>1</sup> din Legea nr. 350/2001, potrivit cărora este interzisă inițierea și aprobarea de documentații de urbanism care au ca scop intrarea în legalitate a unor construcții edificate fără autorizație de construire sau care nu respectă prevederile autorizației de construire nu prezintă vicii de constituționalitate din perspectiva art. 15 alin. (2) din Constituție. Astfel, este neîntemeiată critica referitoare la pretinsul caracter retroactiv al dispozițiilor de lege menționate motivată pe susținerea că acestea ar viza inclusiv lucrările de construcții executate anterior datei intrării în vigoare a acestui articol, ceea ce ar însemna că s-ar aplica și unor fapte din trecut. Curtea a reținut că prevederile de lege criticate sunt aplicabile numai de la momentul intrării sale în vigoare. Faptul că acestea au în vedere construcții deja edificate nu constituie un element care să îi confere caracter retroactiv. Construcțiile la care se referă textul criticat sunt cele executate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, așadar, cu încălcarea unor norme în vigoare la momentul construirii lor. Or, prevederile supuse controlului de constituționalitate instituie pentru viitor o interdicție în ce privește inițierea și aprobarea documentațiilor de urbanism care au ca scop intrarea în legalitate a unor astfel de construcții. Așadar, textul de lege supus controlului de constituționalitate nu modifică normele ce trebuiau respectate la momentul edificării, neafectând cadrul normativ în vigoare la acel moment, astfel că nu se pune problema retroactivității acestuia.

Curtea nu a reținut nici critica referitoare la pretinsa nerespectare a principiului retroactivității legii contravenționale mai favorabile. Pornind de la prevederile art. 5 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, potrivit cărora prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare, coroborat cu art. 28 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, autorii excepției au susținut că intrarea în legalitate prin obținerea autorizației de construire ar reprezenta o sancțiune contravențională complementară, întrucât se poate dispune de către autoritatea publică competentă numai o dată cu aplicarea amenziilor pentru contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1) lit. a) și b), deci concomitent cu aplicarea sancțiunii contravenționale principale. Dincolo de interpretarea personală dată de autorii excepției semnificației intrării în legalitate prin obținerea autorizației de construire, Curtea a observat că aceștia sunt nemulțumiți de faptul că nu beneficiază de prevederile anterioare mai permissive, fiind nevoiți să se supună celor actuale, care nu mai mențin regimul derogator în virtutea căruia aceștia aveau posibilitatea remedierii ulterioare a neregularităților din documentația necesară edificării unei construcții. Or, stabilirea legii mai favorabile revine instanței de judecată investite cu soluționarea litigiului, aceasta fiind singura în măsură să aprecieze cu privire la aplicabilitatea, în funcție de împrejurările cauzei, a unei legi sau a alteia.

Curtea a reținut, totodată, că prevederile art. 56<sup>1</sup> au fost introduse în Legea nr. 350/2001 prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2011, în preambulul căreia legiuitorul delegat a precizat că modificarea a fost impusă, printre altele, de necesitatea „reducerii drastice a practicilor urbanismului derogatoriu, practici care au dus la un proces de transformare internă incoerentă a localităților și de extindere necontrolată ce a determinat disfuncții și costuri uneori imposibil de suportat pentru comunitățile locale, ocupări și desființări ale spațiilor verzi, ce au generat probleme grave de mediu, precum și o avalanșă de situații litigioase care au

---

afectat securitatea juridică a investițiilor”. De asemenea, un alt motiv ce a determinat legiuitorul să adopte o astfel de reglementare a constat în „descurajarea și eliminarea practicilor de modificare a reglementărilor urbanistice existente pentru intrarea în legalitate a unor construcții ilegale, executate fără autorizație de construire sau fără respectarea prevederilor acesteia”.

Curtea Constituțională a avut în vedere și faptul că, în lumina dispozițiilor art. 1 par. 2 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, potrivit cărora statele semnatare pot „adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general [...]”, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, prin Hotărârea din 19 decembrie 1989, pronunțată în cauza *Mellacher și alții împotriva Austriei* (paragraful 45), că astfel de legi sunt „necesare și obișnuite în domeniul proprietăților, care, în societățile moderne, sunt o preocupare centrală a politicilor economice și sociale. Pentru a implementa astfel de politici, legislativul trebuie să aibă o largă marjă de apreciere atât în ceea ce privește stabilirea existenței unei probleme de interes public ce necesită măsuri de control, cât și în alegerea unor modalități de aplicare detaliate pentru implementarea măsurilor vizate”.

În ceea ce privește dispozițiile art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2011, care stabilesc că avizarea și aprobarea documentațiilor de urbanism elaborate în baza unui certificat de urbanism sau a unui aviz de oportunitate emis înainte de 1 februarie 2011 se vor face în condițiile prevederilor legale aplicabile înainte de intrarea în vigoare a ordonanței de urgență, dar nu mai târziu de 1 februarie 2012, s-a susținut, de asemenea, că și acestea încalcă principiul neretroactivității, precum și cel al retroactivității legii contravenționale mai favorabile prevăzute de art. 15 alin. (2) din Constituție. Curtea observă că dispozițiile de lege criticate nu numai că nu reglementează în mod retroactiv, pentru trecut, ci dimpotrivă, recunosc persoanelor interesate posibilitatea de a obține avizarea și aprobarea documentațiilor de urbanism elaborate în baza unor certificate de urbanism sau avize de oportunitate emise înainte de data intrării în vigoare a textului de lege supus controlului de constituționalitate. Astfel, prin chiar textul criticat, legiuitorul a acordat persoanelor beneficiare ale unor documentații de urbanism eliberate anterior datei intrării în vigoare a modificării legislative un anumit interval de timp - cuprins între 11 februarie 2011 și 1 ianuarie 2012 - pentru a intra în legalitate, în sensul de a-și valorifica drepturile conferite de aceste documentații potrivit legii aplicabile la data emiterii acestora.

Curtea a constatat că nu poate fi reținută nici critica prin raportare la art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală, întrucât textele de lege supuse controlului de constituționalitate nu sunt de natură să creeze un regim discriminatoriu pentru persoanele care, pentru a obține autorizație de construire pentru clădiri edificate în lipsa acesteia trebuie să obțină aprobarea unei documentații de urbanism și cele care, anterior modificărilor introduse prin textele de lege criticate, au intrat în legalitate fără a fi obligate să facă astfel de demersuri. Sub acest aspect, în jurisprudența sa, de exemplu Decizia nr. 44 din 24 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 17 decembrie 1996, Curtea Constituțională a statuat că, dacă, prin jocul unor prevederi legale, anumite persoane pot ajunge în situații defavorabile, apreciate subiectiv, prin prisma propriilor lor interese, ca defavorabile, acest fapt nu reprezintă o discriminare care să afecteze constituționalitatea textelor respective.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 56<sup>1</sup> din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și ale art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul.

*Decizia nr. 286 din 22 mai 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 56<sup>1</sup> din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și ale art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 569 din 31 iulie 2014*

### **Comisia de cercetare a averilor nu este un organism cu atribuții jurisdicționale**

**Cuvinte cheie:** *caracter jurisdicțional, caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative.*

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 10 și ale art. 10<sup>1-4</sup> din Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici se susține, în esență, că activitatea Comisiei de cercetare a averilor, constituită din 2 judecători de la curtea de apel și un procuror de la parchetul care funcționează pe lângă curtea de apel, este o structură care aparține puterii executive, deoarece nu poate fi plasată nici în cadrul puterii judecătorești și nici în cadrul puterii legislative a statului, fiind contrară, așadar, prevederilor art. 1 alin. (3) și (4), art. 21 alin. (4), art. 126 alin. (1) și ale art. 131 alin. (1) și (2) din Constituție.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a observat, mai întâi, că texte cuprinse inițial în Legea nr. 115/1996, referitoare la Comisia de cercetare a averilor, au fost abrogate odată cu adoptarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 359 din 25 mai 2007. Analizând pe calea controlului de constituționalitate a posteriori dispoziții din acest din urmă act normativ, Curtea a reținut, prin Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 294 din 5 mai 2010, că anumite activități desfășurate de noua instituție Agenția Națională de Integritate, prin inspectorii de integritate, aveau caracter jurisdicțional, și a constatat, în final, neconstituționalitatea acestora prin raportare la prevederile art. 1 alin. (3) și (4), art. 23 alin. (11), art. 44 alin. (8) și (9), art. 124 alin. (2) și art. 126 alin. (2) din Legea fundamentală. Dând curs obligației sale constituționale de punere de acord a textelor de lege declarate neconstituționale cu decizia Curții Constituționale, legiuitorul a prevăzut, la art. 35 pct. 2 și 3 din noul act normativ în materie – Legea nr. 176/2010 – modificarea și completarea Legii nr. 115/1996, în sensul reintroducerii Comisiei de cercetare pe lângă fiecare curte de apel, ca organ cu atribuții de control al averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici. Deosebirea de substanță dintre soluția juridică inițial prevăzută de Legea nr. 115/1996

---

și cea reglementată ca urmare a adoptării Legii nr. 176/2010 constau în aceea că această comisie de cercetare este sesizată, pentru declanșarea controlului, prin raportul de evaluare întocmit de Agenția Națională de Integritate (art. 10<sup>1</sup>), precum și în aceea că aceeași comisie nu mai poate dispune măsuri asigurătorii, vechiul art. 13 alin. (2)-(4) din Legea nr. 115/1996 fiind abrogat de Legea nr. 144/2007.

Pentru toate acestea, Curtea a constatat că argumentele enunțate în Decizia nr. 321 din 29 martie 2007 își mențin valabilitatea *mutatis mutandis* și în această cauză, în sensul că această Comisie nu este un veritabil organ de jurisdicție, de vreme ce nu „spune dreptul” (*juris dictio*), nu dă un verdict și nu îndeplinește o activitate de înfăptuire a justiției, prin acte proprii cu efecte jurisdicționale specifice. Susținerile autorilor excepției, potrivit cărora, în concursul dintre această decizie și Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010, ar trebui să prevaleze ultima, deoarece este de dată mai recentă, nu poate fi reținut, deoarece ultima decizie vizează atribuțiile Agenției Naționale de Integritate, reglementate de Legea nr. 176/2010, iar nu Comisia de cercetare a averilor astfel cum este ea instituită prin Legea nr. 115/1996. De altfel, prin aceeași decizie, pe care autorii excepției o consideră aplicabilă în speță, Curtea Constituțională a făcut referiri pozitive cu privire la existența, în precedent, a Comisiei de cercetare, în antiteză cu soluția exercitării aceluiași tip de control de către Agenția Națională de Integritate.

În ce privește procedura specifică activității de cercetare desfășurate de comisie în acord cu prevederile legale criticate, Curtea a reținut că aceasta hotărăște cu majoritate de voturi, în termen de 3 luni de la data sesizării, și pronunță o ordonanță motivată prin care poate dispune fie trimiterea cauzei spre curtea de apel competentă, dacă, pe baza probelor administrate, constată că dobândirea unei cote-părți din avere sau a anumitor bunuri determinate nu are caracter justificat, fie clasează cauza, când constată că proveniența bunurilor este justificată, fie suspendă controlul și trimite cauza parchetului competent, dacă în legătură cu bunurile a căror proveniență este nejustificată rezultă săvârșirea unor infracțiuni. Curtea a constatat, așadar, că, spre deosebire de actele jurisdicționale – cum sunt hotărârile judecătorești -, actele pronunțate de comisia de cercetare a averilor, dacă nu dispun clasarea cauzei, au exclusiv rolul de a sesiza instanța judecătorească sau parchetul competent, după caz, acesta fiind singurul lor efect juridic. Din această perspectivă, Comisia de cercetare apare ca un organ intermediar între Agenția Națională de Integritate și instanța judecătorească, efectuând o activitate de cercetare prealabilă cu rol de „filtrare”, din totalitatea sesizărilor primite prin rapoartele de evaluare ale Agenției, doar a acelor cauze care, prin intermediul unei „ordonanțe motivate” – deci însoțite de o argumentare temeinică și legală -, vor fi trimise fie instanței judecătorești, fie parchetului competent, spre soluționare definitivă.

Totodată, Curtea nu a putut reține pretinsa încălcare a prevederilor art. 21 alin. (4) din Constituție, care consacră caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative. Procedura desfășurată de către comisia de cercetare a averilor, activitatea sa, finalizată prin actul intitulat „ordonanță motivată” ce constituie, după caz, actul de sesizare a secției de contencios administrativ a curții de apel competente, nu prezintă elemente de natură a imprima comisiei de cercetare caracterul unei jurisdicții speciale administrative. Potrivit art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,



nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, jurisdicție administrativă specială semnifică „activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale.” Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa (a se vedea, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 220 din 6 mai 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 539 din 16 iunie 2004) că „jurisdicțiile speciale administrative” reprezintă o activitate jurisdicțională realizată de un organ de jurisdicție ce funcționează în cadrul unei instituții a administrației publice sau al unor autorități administrative autonome, care se realizează conform procedurii imperative prevăzute într-o lege specială, procedură asemănătoare cu cea a instanțelor de judecată, desfășurată însă paralel și separat de aceasta. Or, așa cum s-a arătat, Comisia de cercetare a averilor este un organ colegial, compus din doi judecători și un procuror, o structură înființată pe lângă fiecare curte de apel, având rolul de cercetare prealabilă a celor sesizate de Agenția Națională de Integritate prin raportul de evaluare, fără a fi ea însăși o „autoritate administrativă” sau să funcționeze pe lângă o astfel de autoritate și care să soluționeze un „conflict” - adică să spună dreptul - printr-un act administrativ-jurisdicțional. Totodată, activitatea de control a averilor persoanelor prevăzute de lege se desfășoară în prealabil celei din fața instanței judecătorești competente, și nu în paralel, iar persoana interesată nu se află în situația de a opta între cele două proceduri, deoarece comisia de cercetare este sesizată exclusiv prin raportul de evaluare a Agenției Naționale de Integritate. Aceasta nu înseamnă, însă, că este încălcat caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative, așa cum consideră autorii excepției, ci că nu ne aflăm într-o asemenea ipoteză, a instituirii prin lege a unei astfel de jurisdicții.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a respins excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 10 și ale art. 10<sup>1-4</sup> din Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici sunt constituționale, în raport de criticile formulate.

*Decizia nr. 307 din 5 iunie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 10 și ale art. 10<sup>1-4</sup> din Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 4 august 2014.*

**Stabilirea instanței de executare trebuie să se circumscrie unor soluții clare și consacrate deja în legislație. Dispoziția legală criticată lasă o marjă largă de apreciere a creditorului, care, în mod indirect, este cel care stabilește instanța de executare prin alegerea executorului judecătoresc. Legea a creat premisa normativă necesară pentru ca acesta să se substituie chiar legiuitorului, ceea ce contravine principiului constituțional prevăzut de art. 126 alin. (2) din Constituție potrivit căruia legiuitorului îi revine sarcina stabilirii în concret a instanței competente. Legiuitorul nu are competența constituțională de a lăsa la aprecierea părților stabilirea instanței competente să judece o cerere adresată justiției, oricare ar fi**

---

**natura acestei cereri. Criteriu subiectiv de apreciere din partea uneia dintre părțile în litigiu, ceea ce echivalează cu lipsa stabilirii cu precizie a instanței de executare competente, respectiv cu imposibilitatea cunoașterii de către debitor, în cauza dată, a acestei instanțe.**

**Cuvinte cheie:** *executor judecătoresc, instanța de executare, competența legiuitorului, egalitate în drepturi, proces echitabil, previzibilitate și claritate.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține, în esență, că dispozițiile legale criticate sunt neconstituționale, întrucât stabilesc un criteriu subiectiv atunci când se decide cu privire la competența teritorială a instanțelor judecătorești să soluționeze contestațiile la executare în materie civilă. Art. 713 din Codul de procedură civilă stabilește competența de judecată a contestațiilor la executare în favoarea instanței de executare, instanță care este definită în art. 650 alin. (1) din Codul de procedură civilă ca fiind judecătoria în circumscripția căreia se află biroul executorului judecătoresc care face executarea. Creditorul poate înfrânge principiul constituțional al egalității în drepturi prin alegerea unui executor judecătoresc de pe raza curții de apel pentru a solicita executarea unei hotărâri judecătorești sau a unui titlu, decizând astfel instanța competentă să judece eventualele contestații la executare formulate de către debitor sau de terțul care este afectat de executare. Egalitatea în drepturi este încălcată prin lăsarea la latitudinea creditorului a dreptului de a-și alege instanța prin alegerea executorului judecătoresc din circumscripția unei anumite judecătoria. De asemenea, prin dispozițiile legale criticate se stabilește un privilegiu în favoarea creditorului în raport nu numai cu debitorul, ci și cu un terț ale cărui drepturi sunt încălcate. Prin stabilirea de către creditor a instanței competente să judece contestația la executare se încalcă și dreptul la un proces echitabil. Mai arată că dispozițiile legale criticate reprezintă o excepție de la regula generală prevăzută de art. 107 și următoarele din Codul de procedură civilă care stabilesc competența de judecată în favoarea instanței de la domiciliul pârâtului.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate invocată, Curtea Constituțională a reținut, având în vedere dispozițiile constituționale ale art. 124 alin. (2), potrivit cărora „Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți”, că actul de justiție, în sensul art. 124 din Constituție, este atributul exclusiv al instanțelor judecătorești, iar prevederile legale criticate se referă la competența teritorială a instanței de executare care se stabilește în funcție de biroul executorului judecătoresc, iar competența executorului judecătoresc este determinată prin raportare la circumscripția curții de apel în cadrul căreia urmează să se desfășoare executarea, în funcție de felul urmăririi sau executării.

Dispoziția legală criticată a fost adoptată de legiuitor în cadrul competenței sale, astfel cum este consacrată prin prevederile constituționale ale art. 126 alin. (2) și art. 129 potrivit cărora „competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege”, iar „împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii”. Este adevărat că legea este cea care stabilește instanța competentă, însă din cauza generalității sale - circumscripția curții de apel -, textul

art. 650 alin. (1) din Codul de procedură civilă lasă o marjă largă de apreciere creditorului, care, în mod indirect, este cel care stabilește instanța de executare prin alegerea executorului judecătoresc. Astfel, Curtea reține că potrivit Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 13 septembrie 2005, în circumscripția curților de apel funcționează tribunale, iar în circumscripțiile acestora din urmă sunt cuprinse toate judecătorii din județ sau, după caz, din municipiul București. În România funcționează 15 curți de apel, iar numărul judecătorilor care funcționează în circumscripția acestora variază în funcție de județele care sunt arondate fiecărei curți de apel (spre exemplu, de la 7 judecătorii din circumscripția Curții de Apel Brașov până la 21 de judecătorii din circumscripția Curții de Apel București). În această situație, Curtea reține că, prin conferirea unui asemenea drept procesual creditorului, legea nu a făcut altceva decât să creeze premisa normativă necesară pentru ca acesta să se substituie chiar legiuitorului, ceea ce contravine principiului constituțional prevăzut de art. 126 alin. (2) din Constituție potrivit căruia legiuitorului îi revine sarcina stabilirii în concret a instanței competente. Or, legiuitorul nu are competența constituțională de a lăsa la aprecierea părților stabilirea instanței competente să judece o cerere adresată justiției, oricare ar fi natura acestei cereri.

De asemenea, Curtea a reținut că, prin reglementarea la nivel legal a principiilor constituționale referitoare la procedura de judecată, legiuitorul asigură atât dreptul părților de a avea un parcurs procedural previzibil, cât și dreptul acestora de a-și adapta în mod rezonabil conduita procesuală în conformitate cu ipoteza normativă a legii, aspecte care se constituie în garanții indispensabile ale dreptului la un proces echitabil.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut în repetate rânduri că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 647 din 5 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 921 din 14 noiembrie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, și Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Or, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului. În plus, nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66).

---

În lumina celor enunțate mai sus, Curtea a constatat că, în mod evident, prevederile art. 650 alin. (1) din Codul de procedură civilă nu întrunesc exigențele de claritate, precizie și previzibilitate și sunt astfel incompatibile cu principiul fundamental privind respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție. Așa fiind, Curtea a concluzionat în sensul că textul de lege supus controlului de constituționalitate permite un criteriu subiectiv de apreciere din partea uneia dintre părțile în litigiu, ceea ce echivalează cu lipsa stabilirii cu precizie a instanței de executare competente, respectiv cu imposibilitatea cunoașterii de către debitor, în cauza dată, a acestei instanțe. Rezultă că o asemenea soluție normativă afectează garanțiile constituționale și, implicit, cele convenționale care caracterizează dreptul la un proces echitabil, garanții menționate la paragraful 17.

Față de cele de mai sus, Curtea a constatat că deficiențele de reglementare evidențiate în ceea ce privește prevederile art. 650 alin. (1) din Codul de procedură civilă sunt de natură să încalce dispozițiile art. 1 alin. (5), ale art. 21 alin. (3) și ale art. 126 alin. (2) din Constituție, precum și art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

De aceea revine legiuitorului sarcina ca pe viitor să reglementeze expres instanța de executare competentă, tocmai pentru a da efect normei constituționale a art. 126 alin. (2), în vederea asigurării dreptului la un proces echitabil, să adopte norme care să întrunească, așa cum s-a arătat, criteriile de precizie, claritate și, implicit, previzibilitate, impuse de jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului. Astfel, coroborând dispozițiile art. 650 cu cele ale art. 651 din Codul de procedură civilă, dacă în ceea ce privește alegerea executorului judecătoresc marja de apreciere lăsată de legiuitor creditorului este mai mare, dându-i acestuia posibilitatea să își aleagă executorul judecătoresc din circumscripția curții de apel în funcție de natura bunurilor care urmează a fi supuse executării, respectiv a obligațiilor care trebuie să fie executate, în ceea ce privește stabilirea instanței de executare, aceasta trebuie să se circumscrie unor soluții clare și consacrate deja în legislație, precum judecătoria în circumscripția căreia se află imobilul, domiciliul sau sediul debitorului sau locul unde urmează să se facă executarea.

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 713 alin. (1) din Codul de procedură civilă, Curtea reține că dispoziția legală nu conține, în sine, niciun viciu de neconstituționalitate, în condițiile în care legiuitorul operează modificările legislative în acord cu cele reținute în prealabil de Curte, trimiterea la instanța de executare competentă să judece contestația la executare fiind în deplină conformitate cu dispozițiile constituționale.

III. Pentru aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 650 alin. (1) din Codul de procedură civilă sunt neconstituționale și a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 713 alin. (1) din Codul de procedură civilă sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

*Decizia nr. 348 din 17 iunie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 650 alin. (1) și art. 713 alin. (1) din Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial nr. 529 din 16.07.2014*

Măsura confiscării extinse în cazul condamnării pentru comiterea unor categorii de infracțiuni care au caracter grav, prezentând un pericol social relevant și a căror săvârșire permite acumularea unor bunuri a căror valoare depășește în mod vădit veniturile obținute licit, nu încalcă prezumția constituțională de dobândire licită a averii. Această prezumție nu are caracter absolut, putând fi răsturnată atât prin probe, cât și prin prezumții simple, cu condiția ca folosirea de prezumții să fie însoțită de garanții judiciare eficiente. Dispozițiile privind confiscarea extinsă, introduse în legislația română prin Legea nr. 63/2012, reglementează astfel de garanții, respectiv: măsura este dispusă de către o instanță judecătorească, pe baza convingerii proprii că bunurile supuse confiscării provin din activități infracționale, formate în urma parcurgerii unei proceduri judiciare publice, în cadrul căreia persoanele în cauză au acces la dosar și la argumentele acuzării și au posibilitatea să propună probe și să prezinte dovezile pe care le consideră necesare.

Confiscarea extinsă nu poate fi aplicată pentru bunurile dobândite înainte de intrarea în vigoare a legii care o reglementează, chiar dacă infracțiunile pentru care s-a dispus condamnarea sunt comise după această dată, întrucât s-ar încălca principiul neretroactivității legii.

**Cuvinte cheie:** *confiscare, principiul neretroactivității legii.*

### Rezumat

I. În temeiul prevederilor art. 146 lit. d) din Constituție, Curtea Constituțională a fost sesizată cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor alin. (2) lit. a) din art. 118<sup>2</sup> din Codul penal din 1969, cu următorul cuprins: „Confiscarea extinsă se dispune dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții: a) valoarea bunurilor dobândite de persoana condamnată, într-o perioadă de 5 ani înainte și, dacă este cazul, după momentul săvârșirii infracțiunii, până la data emiterii actului de sesizare a instanței, depășește în mod vădit veniturile obținute de aceasta în mod licit;”.

În motivarea excepției de neconstituționalitate s-a susținut că aceste dispoziții sunt neconstituționale în raport de art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală, întrucât permit aplicarea cu caracter retroactiv a legii penale. Aceleași dispoziții contravin art. 16 alin. (1) din Constituție, care consacră principiul egalității în drepturi, motivat de faptul că inculpații care au avut șansa să fie judecați anterior introducerii în Codul penal a dispozițiilor art. 118<sup>2</sup> (articol introdus prin art. 1 pct. 2 din Legea nr. 63/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 258 din 19 aprilie 2012), se află într-o situație net favorabilă, dar discriminatorie față de inculpații care au avut neșansa de a fi judecați după intrarea în vigoare a acestor prevederi, pentru fapte săvârșite în aceeași perioadă ca și cei dintâi. Instituirea acestui tratament diferit, în funcție de momentul în care instanța de judecată soluționează cauza, nu are o justificare obiectivă și rezonabilă, afectând drepturile inculpaților față de care nu s-a pronunțat, încă, o hotărâre judecătorească până la intrarea în vigoare a Legii nr. 63/2012. De asemenea, autorul a susținut că prevederile contestate încalcă și dispozițiile art. 44 alin. (8) teza a doua din Constituție, care consacră prezumția de dobândire licită a averii. Pentru ca prezumția de dobândire licită a averii să aibă un caracter real și efectiv, nu inculpatul trebuie să fie cel care să probeze modul în care și-a dobândit averea sau a obținut veniturile, ci organele

---

de urmărire penală trebuie să fie acelea care să demonstreze că averea sau bunurile inculpatului au fost dobândite de acesta prin activități ilicite, de natură infracțională

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut, mai întâi, că măsura de siguranță a confiscării extinse a fost introdusă prin Legea nr. 63/2012 pentru modificarea și completarea Codului penal al României și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, lege care reprezintă o transpunere a Deciziei-cadru nr. 2005/212/JAI a Consiliului Uniunii Europene. Condițiile necesare cerute de legislația internă pentru luarea măsurii confiscării extinse se regăsesc și în prevederile art. 3 alin. (2), (3) și (4) din decizia menționată. Chiar înainte de modificarea legislativă în domeniul penal, operată prin Legea nr. 63/2012, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 440 din 23 iunie 2011, a subliniat că reglementarea prezumției dobândirii licite a averii nu împiedică legiuitorul primar sau delegat ca, în aplicarea dispozițiilor art. 148 din Constituție — Integrarea în Uniunea Europeană, să adopte reglementări care să permită deplina respectare a legislației Uniunii în domeniul luptei împotriva criminalității. Dispozițiile criticate vin să stabilească măsura confiscării extinse în cazul condamnării pentru comiterea unor categorii de infracțiuni care au caracter grav, prezentând un pericol social relevant și a căror săvârșire permite acumularea unor bunuri a căror valoare depășește în mod vădit veniturile obținute licit, iar judecătorul are convingerea că bunurile respective provin din săvârșirea aceluiași tip de infracțiuni.

Procedând la efectuarea controlului de constituționalitate propriu-zis, în ceea ce privește invocarea prevederilor constituționale ale art. 16 alin. (1), Curtea a reținut că principiul egalității nu înseamnă uniformitate, așa încât, dacă la situații egale trebuie să corespundă un tratament egal, la situații diferite tratamentul nu poate fi decât diferit. Astfel, celui care a săvârșit fapta înainte de intrarea în vigoare a dispozițiilor criticate i se va aplica legea penală mai favorabilă, care nu prevedea măsura confiscării extinse, pe când celui care a săvârșit fapta ulterior intrării în vigoare a acestor dispoziții i se va aplica legea în vigoare la acel moment, adică legea ce prevede măsura confiscării extinse. Prin urmare, Curtea a constatat că dispozițiile constituționale ale art. 16 alin. (1) sunt pe deplin respectate.

În ceea ce privește susținerea potrivit căreia normele legale criticate lipsesc de conținut prezumția constituțională de dobândire licită a averii, Curtea a realizat mai întâi o distincție în cuprinsul Legii fundamentale, între două categorii de drepturi prevăzute de aceasta și anume: drepturi absolute (de exemplu, dreptul la viață și la integritate fizică și psihică), cărora autoritățile statului nu le pot aduce atingere în nicio situație, și drepturi relative, al căror exercițiu poate fi restrâns cu respectarea unor anumite condiții.

Prin definiție, în ceea ce privește conținutul și întinderea atributelor, dreptul de proprietate nu este neîngrădit, ci este configurat de dispozițiile legii, care stabilesc limitele exercițiului acestuia și constituie expresia îmbinării interesului individual al titularului cu interesele colective sau generale. În același timp, prezumția dobândirii licite a averii constituie una dintre garanțiile constituționale ale dreptului de proprietate. Această prezumție se întemeiază și pe principiul general, potrivit căruia orice act sau fapt juridic este licit până la dovada contrarie, impunând, în ceea ce privește averea unei persoane, ca dobândirea ilicită a acesteia să fie dovedită. Prin urmare, de vreme ce dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci poate comporta anumite limitări, nu se poate pretinde că o garanție a acestui drept

poate avea un caracter absolut. A susține contrariul duce la situația în care, deși dreptul principal poate fi supus unor limitări, în unele circumstanțe, prin aplicarea prezumției, el devine absolut. Dacă s-ar accepta teza caracterului absolut al prezumției dobândirii licite a averii, contrar prevederilor constituționale, s-ar ajunge la negarea intereselor legitime ale societății în ansamblu, căreia statul este ținut să îi acorde ocrotire, cu consecința ruperii echilibrului ce trebuie să existe între interesul general al societății și interesele legitime ale fiecărei persoane. De asemenea, Curtea a observat că măsura confiscării extinse se poate dispune în legătură cu săvârșirea unor infracțiuni grave, susceptibile să procure și să genereze foloase materiale ilicite, infracțiuni a căror săvârșire reprezintă scopul grupurilor infracționale organizate și care se înscriu în fenomenul criminalității organizate. În acest context, absolutizarea prezumției dobândirii licite a averii ar presupune o veritabilă „*probatio diabolica*” în sarcina organelor judiciare.

Așa fiind, în contextul stabilirii faptului că prezumția caracterului licit al dobândirii averii nu este o prezumție absolută, caracterul relativ al acestei prezumții nu determină o răsturnare a sarcinii probei, principiul *actori incumbit probatio* rămânând pe deplin aplicabil, Curtea a procedat la stabilirea standardului de probă necesar răsturnării unei prezumții legale relative. Astfel, în ceea ce privește măsura confiscării extinse, în vederea stabilirii standardului de probă, Curtea Constituțională a reținut că nu trebuie plecat de la premisa că prezumția dobândirii licite a averii poate fi răsturnată doar prin probe, respectiv prin probarea faptului că bunurile în cauză provin din comiterea de infracțiuni. O prezumție legală relativă poate fi răsturnată nu doar prin probe, ci și prin prezumții simple.

Curtea a reținut că folosirea de prezumții în cadrul procedurilor de confiscare este recunoscută și la nivelul instanței de la Strasbourg, dar ea trebuie să fie însoțită de anumite garanții, ce vin să protejeze drepturile apărării. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că fiecare sistem juridic recunoaște prezumțiile de fapt sau de drept. Convenția în mod evident nu interzice astfel de prezumții, în principiu. Cu toate acestea, dreptul reclamanților la respectarea bunurilor lor presupune existența unei garanții judiciare eficiente (Decizia din 5 iulie 2001, pronunțată în Cauza *Arcuri împotriva Italiei*). Astfel, din jurisprudența europeană (Hotărârea din 23 septembrie 2008, pronunțată în Cauza *Grayson și Barnham împotriva Regatului Unit*, paragraful 45; Hotărârea din 5 iulie 2001, pronunțată în Cauza *Phillips împotriva Regatului Unit*, paragrafele 42 și 43; Decizia din 5 iulie 2001, pronunțată în Cauza *Arcuri împotriva Italiei*; Decizia din 27 iunie 2002, pronunțată în Cauza *Butler împotriva Regatului Unit*) se desprinde *necesitatea existenței următoarelor garanții*: evaluarea trebuie făcută de către o instanță în cadrul unei proceduri judiciare, ce include o audiere publică; apărarea trebuie să aibă acces la dosarul cauzei/comunicarea în avans a argumentelor acuzării; persoanele în cauză trebuie să aibă posibilitatea să administreze probe, să ridice obiecțiile și să prezinte dovezile (fie ele mărturii documentare sau verbale) pe care le consideră necesare; prezumțiile pe care acuzarea se bazează să nu fie absolute, astfel încât ele să poată fi răsturnate de inculpat.

Curtea a constatat că dispozițiile privind confiscarea extinsă, introduse în legislația română prin Legea nr. 63/2012, reglementează garanțiile relevate în jurisprudența curții europene. Astfel, măsura confiscării extinse este dispusă de către o instanță judecătorească, pe baza convingerii proprii că bunurile supuse confiscării provin din activități infracționale, formate în

---

urma parcurgerii unei proceduri judiciare publice, în cadrul căreia persoanele în cauză au acces la dosar și la argumentele acuzării și au posibilitatea să propună probe și să prezinte dovezile pe care le consideră necesare. Pentru aceste considerente, Curtea a constatat că dispozițiile legale criticate nu contravin prevederilor art. 44 alin. (8) din Legea fundamentală.

Cât privește critica în raport de art. 15 alin. (2) din Constituție, având în vedere jurisprudența instanței de contencios constituțional care califică confiscarea extinsă ca instituție de drept material, Curtea a constatat că norma legală criticată nu poate retroactiva cu privire la confiscarea bunurilor dobândite înainte de intrarea ei în vigoare, chiar dacă infracțiunile pentru care s-a dispus condamnarea sunt comise după această dată. Dacă s-ar dispune măsura confiscării extinse pentru bunurile dobândite înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 63/2012, s-ar încălca principiul neretroactivității legii consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție.

III. Cu unanimitate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 118<sup>2</sup> alin. (2) lit. a) din Codul penal din 1969 sunt constituționale în măsura în care confiscarea extinsă nu se aplică asupra bunurilor dobândite înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 63/2012 pentru modificarea și completarea Codului penal al României și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal.

*Decizia nr. 356 din 25 iunie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 118<sup>2</sup> alin. 2 lit. a) din Codul penal din 1969, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 691 din 22 septembrie 2014*

**Condiții pentru încuviințarea adopției. Confirmarea filiației paterne prin metoda serologică ADN nu încalcă dreptul persoanei la viața intimă, familială și privată și servește interesului superior al copilului**

**Cuvinte cheie:** *interesul superior al copilului, dreptul la viață intimă, familială și privată, ingerință, proporționalitate, dreptul la identitate.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (4) și (5) și ale art. 48 alin. (2) lit. k) din Legea nr. 273/2004 privind procedura adopției, autoarea acesteia susține că textele de lege criticate, potrivit cărora soția tatălui firesc poate obține încuviințarea adopției unui minor numai dacă este confirmată filiația paternă prin metoda serologică ADN, impun o condiție excesivă, nejustificată, care încalcă dreptul persoanei la viața intimă, familială și privată, contravine interesului superior al copilului și descurajează procedura adopției, reprezentând chiar un impediment la adopție și la asigurarea unui mediu stabil și armonios pentru copil. Sunt invocate prevederile art. 26, art. 53 și ale art. 20 din Constituție, ale art. 4 și ale art. 18 din Convenția europeană revizuită în materia adopției de copii, adoptată la Strasbourg la 27 noiembrie 2008 și ale art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că cerința legală criticată a fost reglementată de Legea nr. 233/2011 (și apoi introdusă în corpul Legii nr. 273/2004 cu prilejul republicării acesteia în 2012). În expunerea de motive a acestui act normativ se redă constatarea



specialiștilor direcțiilor din cadrul Oficiului Național pentru Adopții, potrivit căreia recunoașterea paternității în cazul unor copii proveniți din afara căsătoriei și promovarea ulterioară, foarte rapidă, a unor acțiuni de adopție de către soțiile celor care au recunoscut paternitatea acestor copii este de natură a ridica o serie de suspiciuni asupra legalității condițiilor în care au avut loc aceste recunoașteri. Asemenea practici, care tind să capete amploarea unui fenomen, și care de cele mai multe ori nu pot fi probate, conduc la eludarea prevederilor Legii nr. 273/2004, aspect deosebit de grav, care este de natură a afecta însăși valabilitatea adopțiilor încuviințate în asemenea condiții. În măsura în care ar putea fi dovedite, aceste fapte ar intra, implicit, prin natura lor, și sub incidența legii penale. Pentru a stopa aceste practici, noua reglementare a instituit, ca și condiție de fond la adopția între soți, probarea paternității celui care recunoaște copilul prin efectuarea unui test ADN, deoarece prin această expertiză se înlătură orice suspiciune legată de adevărata filiație a copilului față de tată.

Analizând pe larg instituția adopției ca act juridic complex, cu multiple semnificații și consecințe juridice, Curtea a reținut că aceasta urmărește, finalmente, asigurarea interesului superior al copilului lipsit de părinți sau aflat, din varii motive, în afara ocrotirii părintești, astfel încât acesta să se integreze într-o familie permanentă și să beneficieze de ocrotire, educație și întregul suport moral și material necesar dezvoltării armonioase a personalității sale. Efectul adopției constă în crearea, pe cale legală, a legăturii de filiație între adoptator și adoptat, cu toate consecințele juridice, sociale și psihologice ce decurg din această complexă operațiune juridică, legătură cât mai apropiată de cea a filiației naturale.

Legea nr. 273/2004 reglementează două modalități procedurale de încuviințare a adopției: adopția de către orice persoană/persoane care nu are/au nicio legătură prestabilită cu adoptatul și care se supune procedurii comune și regulilor generale în materie de adopție și, respectiv, adopția copilului în condiții speciale, ce corespunde unor reguli derogatorii de la procedura comună. Procedura standard, având ca finalitate încuviințarea adopției, este un proces complex, caracterizat atât prin etapa administrativă, cât și cea judecătorească, ambele prealabile încuviințării adopției. În această fază prealabilă, persoanele care doresc să adopte trebuie să parcurgă o serie de demersuri și proceduri prevăzute de Legea nr. 273/2004, care urmăresc asigurarea principiului interesului superior al copilului, consacrat de art. 3 din Convenția cu privire la drepturile copilului, iar autoritățile statale implicate în procedura adopției sunt obligate, potrivit art. 1 lit. a) din lege, să respecte acest principiu.

De la procedura obișnuită, Legea nr. 273/2004 prevede două situații de excepție: cea în care adoptatul este o persoană care a dobândit capacitate deplină de exercițiu și cea în care adopția este solicitată de către soțul părintelui firesc sau adoptiv. Potrivit mai multor texte din lege (art. 24, art. 35, art. 42, art. 48), cererea de încuviințare a adopției este adresată **direct** instanței judecătorești, fără a mai fi parcurse celelalte etape prealabile încuviințării adopției, care încheie procedura adopției. Ultima situație de excepție mai sus amintită și care interesează în speță se caracterizează prin aceea că, față de copilul din afara căsătoriei, a fost deja stabilită, în condițiile legii, filiația paternă, acesta având un tată firesc.

Potrivit dispozițiilor Codului civil și în acord cu prevederile art. 3 din Convenția europeană asupra statutului juridic al copiilor născuți în afara căsătoriei, recunoașterea paternității copilului din afara căsătoriei se poate face fie *pe cale administrativă*, prin declarație pe proprie răspundere la serviciul de stare civilă, prin înscris autentic sau prin testament (art. 415 și urm.

din Codul civil), fie *pe cale judecătorească* – în urma acțiunii în stabilirea paternității promovate de mamă în numele copilului, în cadrul căreia tatăl își recunoaște (mărturisește) benevol paternitatea (art. 424 și urm. din Codul civil). Așadar, indiferent de modalitatea de recunoaștere a paternității, aceasta are la bază un act juridic de natură să creeze legătura de filiație tată-copil, cu efecte juridice în planul stării civile a copilului și a celorlalte drepturi părintești la care filiația naturală (firească, biologică) dă naștere, inclusiv dreptul la moștenire. Recunoașterea paternității, în oricare dintre formele enunțate mai sus, este un act personal, unilateral, declarativ de filiație (în sensul că produce efecte juridice retroactiv, până la momentul nașterii și chiar al concepției copilului) și irevocabil, fără ca aceasta să însemne, însă, că nu poate fi contestat. Aceasta deoarece, potrivit normelor legale în vigoare, stabilirea paternității prin recunoaștere nu se întemeiază pe probe științifice de natură biologică, cum ar fi expertiza medico-legală (proba de sânge sau proba ADN), ci are la bază exclusiv prezumția de bună-credință a tatălui care își recunoaște voluntar copilul. În acest sens, Curtea observă dispozițiile art. 57 din Constituție, potrivit cărora *„Cetățenii români (...) trebuie să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți.”*

Calitatea de tată firesc dobândită prin recunoaștere justifică tratamentul juridic special de care beneficiază soția acestuia, în calitate de autoare a cererii de încuviințare a adopției respectivului minor. Prin urmare, față de această împrejurare excepțională, legiuitorul a prevăzut o procedură specială de adopție, accelerată, astfel încât respectivul minor să fie integrat în familia tatălui său, inclusiv față de soția acestuia, care va deveni în mod legal mama sa adoptivă.

Textele de lege criticate, introduse prin Legea nr. 233/2011, prevăd condiția confirmării paternității biologice a tatălui firesc pentru situația în care soția acestuia solicită încuviințarea adopției respectivului copil. Curtea a constatat că această cerință, realizabilă prin expertiza probei biologice ADN, intervine doar în situația adopției de către soția tatălui firesc, deoarece, fără această intenție, legea nu impune realizarea acestei probe față de tatăl a cărui filiație a fost stabilită prin recunoaștere sau pe cale judecătorească, acesta din urmă conservându-și calitatea de tată firesc și exercițiul drepturilor părintești în conformitate cu prevederile legii. Cu privire la acest aspect, Curtea a observat că, potrivit art. 7 alin. (4) din Legea nr. 273/2004, expertiza medico-legală prin proba ADN este cerută atunci când aceasta nu a stat la baza stabilirii filiației față de tată a copilului din afara căsătoriei, respectiv când paternitatea a fost recunoscută pe cale administrativă – ca act juridic voluntar -, ori când aceasta a fost stabilită prin hotărâre judecătorească prin care s-a luat act de recunoașterea de către tată sau care consfințește învoiala părților, fără a se fi cercetat temeinicia cererii. Pornind de la acest aspect, autoarea excepției pune în discuție afectarea interesului superior al copilului și a dreptului său la viață intimă și de familie prin obligarea tatălui firesc de a-și confirma filiația naturală abia în faza încuviințării adopției de către soția acestuia, având în vedere că admiterea acestei cereri este condiționată de rezultatul pozitiv al expertizei constând în proba ADN. În acest sens, este invocată Hotărârea din 27 octombrie 1994 pronunțată în cauza *Kroon și alții împotriva Olandei*, prin care Curtea Europeană a Drepturilor Omului, constatând încălcarea art. 8 referitor la dreptul la respectarea vieții private și de familie din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a arătat că acolo unde existența unei legături familiale cu un copil este stabilită, statul trebuie să acționeze astfel încât să permită acestei legături să se

dezvolte și trebuie să acorde o protecție juridică care să facă posibilă, chiar de la naștere sau cât mai curând posibil după aceea, integrarea copilului în familie.

Față de aceste critici, Curtea a reținut că, într-adevăr, prin condiția referitoare la obligația realizării testului ADN, textele de lege criticate produc o ingerință asupra dreptului tatălui firesc la viață privată. Cu toate acestea, pentru a constitui o încălcare a normelor constituționale și convenționale ce garantează acest drept, invocate în motivarea excepției, ingerința depinde de îndeplinirea condițiilor referitoare la legalitate, scop legitim și necesitatea sa într-o societate democratică. Acest din urmă criteriu trebuie analizat în strânsă legătură cu proporționalitatea măsurii restrictive sau a ingerinței în cauză. Analiza Curții a urmărit să determine, în funcție de îndeplinirea condițiilor enunțate, dacă textele de lege criticate pentru neconstituționalitate determină sau nu o ingerință asupra dreptului fundamental la viață intimă, familială și privată.

Curtea a admis că prezumțiile legale de filiație specifice dreptului familiei pot da naștere în practică unor dificultăți în stabilirea filiației naturale (biologice) față de tatăl copilului, și în special a copilului din afara căsătoriei. Filiația este un element fundamental al stării civile, iar starea civilă, la rândul său, are la bază dreptul persoanei la identitate personală și socială și se înscrie, totodată, în sfera interesului general fiind, așadar, și o componentă a interesului superior a copilului. Dacă prezumțiile legale în stabilirea filiației nu corespund adevărului, se poate ivi un conflict între interesul de a proteja liniștea familiei și securitatea efectelor de stare civilă, pe de o parte, și, pe de altă parte, între dreptul persoanei (al copilului și/sau al celei adulte) la viață privată și între dreptul copilului de a-și cunoaște identitatea personală. În astfel de situații este absolut necesar ca soluțiile legislative să fie nuanțate, să fie proporționale și să respecte întotdeauna, pe cât posibil, principiul interesului superior al copilului.

În acest sens, Curtea a avut în vedere Hotărârea din 7 februarie 2002, pronunțată în cauza *Mikulic împotriva Croației*, prin care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a afirmat dreptul copilului de a-și cunoaște identitatea personală și faptul că rezolvarea conflictului între acesta și dreptul presupusului tată de a nu fi supus la teste medicale împotriva voinței sale trebuie să fie de o asemenea manieră încât să mențină o proporționalitate între respectivele drepturi. Față de situația că, în speță, dreptul intern nu prevedea nicio măsură care să-l determine pe pârât să se supună testului ADN dispus de instanță și că nu exista nicio normă expresă privind consecințele refuzului său, Curtea de la Strasbourg a reținut că aceasta nu este, în principiu, contrar obligațiilor pozitive care revin presupusului tată potrivit art. 8 din Convenție, dar numai în măsura în care acel sistem juridic național reglementează alte mijloace apte să asigure stabilirea paternității. În plus, trebuie respectat principiul fundamental al interesului superior al copilului. În consecință, Curtea Europeană a constatat încălcarea art. 8 din Convenție deoarece autoritățile croate nu au protejat respectarea dreptului la viață privată, iar ineficiența instanțelor naționale a lăsat-o pe reclamantă într-o incertitudine prelungită cu privire la identitatea sa personală.

În ce privește invocarea de către autoarea excepției a Hotărârii din 27 octombrie 1994, pronunțată în cauza *Kroon și alții împotriva Olandei*, Curtea a constatat că aceasta nu este relevantă, întrucât în speță s-a constatat încălcarea art. 8 din Convenție, deoarece a fost împiedicată stabilirea filiației față de tatăl biologic, contra prezumției de paternitate a soțului mamei. Cu acel prilej, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că *“respectul față de viața de familie cere ca realitatea biologică și socială să prevaleze asupra unei prezumții legale*

care lovește frontal atât faptele stabilite, cât și dorințele persoanelor în cauză, fără a aduce beneficii reale cuiva”. De altfel, din jurisprudența Curții de la Strasbourg rezultă concluzia clară că, în respectul art. 8 din Convenție, referitor la dreptul la viață privată, statele au nu doar obligația negativă de a nu interveni prin ingerințe, ci și obligații pozitive, cum ar fi adoptarea anumitor măsuri care, respectând principiul proporționalității, să dea prioritate interesului superior al copilului atunci când există un conflict față de interesele persoanei adoptatoare, prin aceste măsuri înțelegându-se inclusiv obligarea pretinsului tată la efectuarea testului ADN. În acest sens, art. 4 din Convenția Europeană din 15 octombrie 1975 asupra statutului juridic al copiilor născuți în afara căsătoriei prevede că „*Recunoașterea voluntară a paternității nu poate forma obiectul unei opoziții sau contestații, când aceste proceduri sunt prevăzute de legislația internă, decât în cazul în care persoana care vrea să recunoască sau a recunoscut copilul nu este, biologic, tatăl său.*” În același scop, al respectării dreptului la identitate și a dreptului la viață privată ale copilului, art. 420 alin. (1) din Codul civil dispune că „*Recunoașterea care nu corespunde adevărului poate fi contestată oricând și de orice persoană interesată*”.

Întrucât testele ADN pot proba în mod științific și cu exactitate filiația paternă, înlăturând orice dubiu în această privință și contribuind, astfel, la stabilirea cu certitudine a identității și stării civile a copilului, legiuitorul român a prevăzut condiția confirmării filiației tatălui firesc (prin recunoaștere sau pe cale judecătorească) pentru adoptarea copilului din afara căsătoriei de către soția acestuia. Urmare a acestei reglementări, poate apărea, în practică – asemenea cazului de față - un conflict între dreptul copilului de a-și cunoaște identitatea biologică, pe de o parte, și, pe de altă parte, dreptul la viață intimă și privată a presupusului tată, care poate invoca refuzul de a se supune investigațiilor medicale. Curtea a constatat că, la baza reglementărilor legale criticate din acest motiv, stau, pe lângă textul mai sus enunțat din Convenția Europeană din 15 octombrie 1975 asupra statutului juridic al copiilor născuți în afara căsătoriei, și art. 5 din aceasta, potrivit căruia „*În acțiunile referitoare la filiația față de tată, probele științifice apte să stabilească sau să înlătore paternitatea, urmează a fi încuviințate.*” Deși textul convențional se referă la obligația autorității competente sau a instanțelor judecătorești de a încuviința inclusiv testul ADN, semnificația sa este mult mai largă, în sensul că implică și obligația statului (membru al Consiliului Europei, semnatar al Convenției) de a asigura reglementările interne care să permită acest lucru.

Un alt aspect discutabil față de problema introducerii condiției confirmării filiației paterne prin proba ADN pentru adopția solicitată de către soția tatălui firesc constă în aceea de aparentă lipsă de corelare cu modalitățile permise de lege pentru recunoașterea paternității față de copilul din afara căsătoriei, moment anterior adopției când nu este cerută îndeplinirea aceleiași condiții. Curtea a reținut, față de acest aspect, că recunoașterea și adopția sunt instituții de drept al familiei diferite, cu regimuri juridice distincte.

Recunoașterea, ca mijloc de probă, reprezintă mărturisirea unui fapt presupus a fi real din trecut, prin care un bărbat declară în mod voluntar că este tatăl natural al unui copil din afara căsătoriei. Legea nu cere la acest moment efectuarea de către pretinsul tată a probei ADN, care să confirme legătura de sânge cu respectivul copil, deoarece primordială, în situația copilului din afara căsătoriei, este ocrotirea interesului său superior, constând în dobândirea, cu efect retroactiv, a stării civile și a celorlalte drepturi ce decurg, potrivit legii, din actul recunoașterii. Este adevărat că, potrivit art. 48 alin. (3) din Constituție, „*Copiii din afara*

*căsătoriei sunt egali în fața legii cu cei din căsătorie*”, iar diferite norme convenționale în materia drepturilor copiilor interzic discriminarea lor în drepturi, însă, pentru exercitarea pleneră a tuturor drepturilor garantate copilului din afara căsătoriei, trebuie identificat și destinatarul obligațiilor corelative, respectiv tatăl, în cazul de față. Lipsa probei ADN în acest moment încurajează actele de recunoaștere voluntară a paternității copilului din afara căsătoriei, obiectivul major al statului, în calitate de protector al drepturilor copilului și de legiuitor al măsurilor de protecție corespunzătoare, fiind de a da naștere, chiar și pe baza unei declarații în formă autentică, unui statut civil în beneficiul copilului care nu are, în mod legal, un tată, statut cu toate elementele sale specifice de identitate și consecințele juridice pe care legea i le conferă.

Un element deloc neglijabil ce ar descuraja și mai mult recunoașterea paternității în ipoteza condiționării de confirmarea filiației naturale prin testul ADN este și costul destul de ridicat al acestei expertize medico-legale, ce ar reveni tatălui recunoscător. Totodată, pentru a limita eventualul abuz al unor persoane și pentru a proteja dreptul la identitate al copilului, legiuitorul a prevăzut că recunoașterea care nu corespunde adevărului poate fi contestată oricând și de către orice persoană interesată [art. 420 alin. (1) din Codul civil], precum și că dreptul la acțiunea în stabilirea paternității din afara căsătoriei – fiind o acțiune în reclamație de stare civilă – nu se prescrie în timpul vieții copilului [art. 427 alin. (1) din Codul civil].

Adopția, pe de altă parte, este o creație juridică menită să dea naștere legăturii de filiație între adoptatori și copil, în lipsa filiației naturale dintre aceștia. Filiația adoptivă se deosebește de cea firească prin caracterul său artificial. Ea nu se bazează, la fel ca recunoașterea, pe existența unui fapt real petrecut în trecut, de natură a avea consecințe juridice. De aceea, adopția are efecte *ex nunc*, doar pentru viitor, și are, la fel ca recunoașterea, rolul esențial de protejare a interesului superior al copilului. Când, însă, la momentul adopției, se invocă statutul de tată firesc prin recunoaștere, se presupune în mod rezonabil că, recunoașterea fiind conformă realității, acesta este și tatăl natural al copilului, astfel că legea a reglementat, pentru această situație de excepție, condiții procedurale speciale, adică accelerate. Dacă recunoașterea voluntară a paternității din afara căsătoriei are ca scop final adoptarea respectivului copil, este firesc ca legiuitorul să impună îndeplinirea unei condiții speciale, constând în dovedirea legăturii de sânge existente între tatăl firesc și copil, având în vedere că identificarea familiei naturale a copilului reprezintă dezideratul major în materie de protecție a drepturilor copilului din afara căsătoriei. Confirmarea este necesară, în această ultimă etapă, finală și cu efecte deosebite, a încuviințării adopției, spre deosebire de starea anterioară adopției în care se aflau copilul și solicitanții adopției, deoarece demonstrarea legăturii de sânge cu pretinsul tată firesc confirmă acestuia drepturile părintești pe care le va exercita în continuare și cu prilejul încuviințării adopției de către soția sa. Totodată, pentru a nu reprezenta o sarcină împovăraătoare pentru adoptator, legiuitorul a prevăzut, la art. 7 alin. (5) teza finală din Legea nr. 273/2004, posibilitatea ca acele cheltuieli determinate de efectuarea expertizei să fie suportate din bugetul de stat, dacă adoptatorul nu dispune de resursele financiare necesare.

Convențiile internaționale în materia protejării drepturilor copiilor, în materia adopției și a drepturilor copiilor din afara căsătoriei, în special, acordă prioritate legăturilor de sânge, identificării părinților naturali și cooptării acestora în procesul de creștere și dezvoltare a copilului, copil care, de altfel, are dreptul la identitate personală și socială, la a-și cunoaște

---

originile și a-și păstra identitatea. Astfel, legătura de sânge dintre părinți și copil prevalează în asigurarea mediului familial propice creșterii, educării și dezvoltării armonioase a acestuia, deoarece părinții naturali au drepturi originare în privința creșterii, educării și ocrotirii copiilor, iar separarea acestora reprezintă doar excepții justificate de ocrotirea interesului superior al copilului. Filiația biologică este singura în măsură să asigure dreptul copilului la nume și identitate, precum și unica modalitate de a deține date certe despre ascendența sa, a căror cunoaștere cât mai exactă este esențială prin raportare la întreaga viață a copilului, viața sa adultă, descendenții săi etc. (de pildă, din punct de vedere medical, al drepturilor succesoriale etc.). Totodată, este justificat a se considera că tatăl biologic va avea față de copilul său un comportament mai potrivit, grijă și afecțiune sporite, mai aproape de ceea ce se urmărește prin încuviințarea adopției, decât o persoană care doar și-a recunoscut voluntar și fără a proba paternitatea față de acesta, având în vedere că legătura de sânge dintre tatăl natural și copil este în mod just apreciată ca fiind suficient de puternică pentru a oferi garanția respectării interesului superior al copilului.

Pentru toate aceste argumente, Curtea a constatat că cerința prevăzută de textele de lege criticate este justificată, scopul legitim urmărit fiind acela al ocrotirii interesului superior al copilului, concretizat în dreptul său la a-și cunoaște identitatea personală și dreptul său la viața privată în cadrul familiei naturale. Totodată, starea civilă, prin multiplele sale implicații, depășește sfera interesului privat al persoanei, constituind obiectiv de interes general al societății, astfel că elementele stării civile trebuie să reflecte adevărul, fiind necesar ca acesta să fie determinat cu certitudine inclusiv prin probe științifice (biologice, respectiv testul ADN). Cerința este în același timp adecvată, necesară și proporțională cu scopul legitim pe care îl urmărește – asigurarea interesului superior al copilului. Din această perspectivă, Curtea a reținut că, deși textele de lege criticate determină o ingerință a autorității asupra dreptului la viață intimă, acest drept nu este încălcat, deoarece ingerința urmărește un scop legitim și păstrează un just echilibru între interesul adoptatorului și interesele copilului.

Faptul că presupusul tată este subiectul activ al obligației testului ADN, în vreme ce nu este persoana care solicită instanței încuviințarea adopției, ci soția sa, nu este de natură a încălca, nici în acest mod, dreptul său la viață privată. În caz de conflict între dreptul la viață intimă, familială și privată a presupusului tată și interesul superior al copilului de a-și cunoaște identitatea personală, trebuie să prevaleze acesta din urmă. În plus, în cadrul procedurii adopției, se presupune în mod rezonabil că soții au același interes al adoptării respectivului copil, iar aceștia beneficiază de procedura accelerată a adopției tocmai în virtutea calității de tată firesc a soțului solicitantei adopției. Totodată, pentru încuviințarea adopției, legea solicită confirmarea filiației paterne, astfel că pertinentă nu poate fi decât proba ADN la care nu se poate supune nimeni altcineva decât persoana față de care a fost anterior stabilită filiația prin recunoaștere (administrativă sau pe cale judecătorească).

Cât privește posibilitatea schimbării stării civile a copilului prin infirmarea filiației anterior stabilite, aspect ce ar putea afecta principiul stabilității și securității efectelor juridice specifice materiei stării civile a persoanei, Curtea a arătat că aceasta nu constituie un aspect care să contravină normelor constituționale și convenționale invocate. Este adevărat că elementele de stare civilă trebuie să se caracterizeze prin stabilitate, însă nu se poate pretinde respectarea acestui principiu în mod absolut, chiar și atunci când acestea nu corespund realității. Or,

textele de lege criticate impun condiția confirmării filiației paterne doar pentru cazurile în care aceasta a fost prestabilită în condițiile legii, pe cale administrativă sau judecătorească, însă fără cercetarea temeiniciei sale, adică fără expertizarea medico-legală prin testul ADN, probă științifică aptă să stabilească fără dubiu legătura de filiație naturală tată-copil.

Curtea a admis că Legea nr. 273/2004 nu prevede în mod expres consecințele asupra copilului în ipoteza infirmării paternității tatălui său firesc, cu excepția respingerii în instanță a cererii de încuviințare a adopției, nefiind clar dacă autoritățile competente vor lua măsuri pentru modificarea datelor de stare civilă ale copilului, dacă vor face demersuri legale împotriva pretinsului tată firesc sau dacă se vor limita la respectarea hotărârii judecătorești de respingere a încuviințării adopției.

Dincolo de aceste neajunsuri reale, care țin și de specificitatea fiecărui caz de adopție și a materiei adopției, în general, și care ar putea constitui obiectul unor reglementări mai cuprinzătoare în viitor, Curtea a reținut că textele de lege criticate, prin condiția pe care o impun în momentul încuviințării adopției de către soția tatălui firesc al copilului, servesc, în cele din urmă, ocrotirii interesului superior al acestuia. În lipsa unei asemenea condiționări, s-ar crea o situație discriminatorie între persoana de bună-credință care, dorind să adopte un copil, urmează regulile comune ale procedurii obișnuite, cu toate etapele sale prelabile încuviințării adopției, și cea care, prin simplul act voluntar al recunoașterii și fără a face vreo dovadă în sensul filiației naturale, devine, din punct de vedere legal, tatăl firesc al copilului - pe care, eventual, l-a ales odată cu recunoașterea -, beneficiind (soția sa), prin urmare, de avantajul procedurii accelerate.

Pe lângă efectul discriminării, adevăratul pericol constă în aceea că, fără existența acestei condiții, ar fi afectat în mod vădit interesul superior al copilului. Aceasta deoarece, având acces direct la instanță pentru încuviințarea adopției, soția tatălui firesc nu parcurge etapele prelabile, administrative, în care adoptatorii sunt expertizați și consiliați, fiind supuși unor anchete psihologice, morale și sociale, de natură a determina și dezvolta aptitudinile lor de viitori părinți, precum și compatibilitatea (potrivirea) cu respectivul copil. Or, în lipsa tuturor acestor proceduri, cu rolul de garanții ale atingerii scopului adopției constând în asigurarea interesului superior al copilului, este îndoielnic faptul că adopția respectivă își poate atinge obiectivele. Este adevărat că prin soluția instanței judecătorești de respingere a încuviințării adopției este mult amânată integrarea efectivă a copilului într-o familie adoptivă (aceeași familie a tatălui firesc sau alta). Această soluție este, însă, preferabilă riscului unei adopții „mascate”, de către o familie în privința căreia autoritățile competente nu au efectuat niciun fel de examinare a condițiilor propice adopției. Infirmarea filiației, ca urmare a unui rezultat negativ a testului ADN, determină în mod evident justificat respingerea, de către instanța de judecată, potrivit art. 7 alin. (5) din lege, criticat, a cererii de încuviințare, întrucât astfel este răsturnată prezumția de paternitate în numele căreia soția sa a fost scutită de parcurgerea tuturor etapelor prelabile încuviințării adopției. Infirmarea pretinsei filiații, recunoscute, dar nedovedite științific până atunci, reprezintă un motiv serios de îndoială a instanței asupra bunelor intenții a familiei adoptatoare, care, printr-un demers legal discutabil, urmărește adoptarea unui copil fără a se supune cerințelor legale și tuturor anchetelor prelabile, la fel ca toate celelalte persoane aflate în aceeași situație de a-și dori adopția unui copil. Totodată, Curtea observă că un rezultat pozitiv al expertizei medico-legale nu determină, prin sine însuși,

---

admiterea cererii de încuviințare a adopției, acesta având doar rolul de a concura la întărirea convingerii instanței judecătorești că acel copil va intra într-o familie compusă din tatăl său natural și soția acestuia, care și-a manifestat dorința adopției acestuia doar pentru a da efecte juridice depline legăturii de sânge cu copilul soțului său. În acest sens sunt prevederile art. 51 alin. (1) din Legea nr. 273/2004, potrivit cărora „*Instanța judecătorească va admite cererea de încuviințare a adopției numai dacă, pe baza probelor administrate, și-a format convingerea că adopția este în interesul superior al copilului.*”

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea, cu majoritate de voturi, a respins excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 7 alin. (4) și (5) și ale art. 48 alin. (2) lit. k) din Legea nr. 273/2004 privind procedura adopției sunt constituționale, în raport de criticile formulate.

*Decizia nr. 359 din 25 iunie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (4) și (5) și ale art. 48 alin. (2) lit. k) din Legea nr. 273/2004 privind procedura adopției, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 544 din 23 iulie 2014.*

**Legiuitorul a limitat aplicarea legii penale mai favorabile în cazul hotărârilor definitive numai la acele cazuri în care sancțiunea aplicată depășește maximul special prevăzut de legea nouă pentru infracțiunea săvârșită, fără ca în acest mod să fie încălcat art. 15 alin. (2) din Constituție.**

**Cuvinte-cheie:** *principiul neretroactivității, legea penală mai favorabilă, egalitatea în drepturi.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin, în esență, că dispozițiile criticate sunt neconstituționale, deoarece nu permit reducerea pedepselor aplicate pentru o infracțiune printr-o hotărâre ce a rămas definitivă sub imperiul Codului penal din 1969, pedepse care sunt egale sau nu depășesc maximul special prevăzut de Codul penal.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că principiul activității legii penale presupune, ca regulă generală, aplicarea legii tuturor infracțiunilor săvârșite în timpul cât aceasta se află în vigoare. Acest principiu este indisolubil legat de cel al legalității, care reprezintă o caracteristică specifică statului de drept, motiv pentru care legiuitorul constituant a statuat în art. 1 alin. (5) că, „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. În materie penală, art. 23 alin. (12) din Legea fundamentală consacră regula potrivit căreia „Nicio pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile și în temeiul legii” (Decizia nr. 265 din 6 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 372 din 20 mai 2014, paragraful 21). Astfel, principiul legalității se aplică incriminării (*nullum crimen sine lege*), sancțiunii (*nulla poena sine lege*) și răspunderii (*nullum iudicium sine lege*).

De la principiul legalității s-a impus o excepție, aceea a aplicării retroactive a legii penale mai favorabile, cunoscută sub denumirea de principiul *mitior lex*, principiu potrivit căruia în cazul situațiilor determinate de succesiunea legilor penale se va aplica legea penală mai



favorabilă. Acest principiu a fost consacrat la nivel constituțional în anul 1991, când legiuitorul constituant a statuat prin art. 15 alin. (2) că „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale (...) mai favorabile”.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea apreciază că autorii acesteia critică lipsa reglementării în Codul penal a aplicării facultative a legii penale mai favorabile în cazul pedepselor definitive. Această instituție, nereglementată în Codul penal din 1864 și în cel din 1936, a fost introdusă pentru prima dată prin Codul penal din 1969, care la art. 15 alin. (1) prevedea că, atunci „Când după rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare și până la executarea completă a pedepsei închisorii a intervenit o lege care prevede o pedeapsă mai ușoară, iar sancțiunea aplicată este mai mică decât maximumul special prevăzut de legea nouă, ținându-se seama de infracțiunea săvârșită, de persoana condamnatului, de conduita acestuia după pronunțarea hotărârii sau în timpul executării pedepsei și de timpul cât a executat din pedeapsă, se poate dispune fie menținerea, fie reducerea pedepsei. Pedeapsa aplicată nu poate fi coborâtă sub limita ce ar rezulta din reducerea acestei pedepse proporțional cu micșorarea maximumului special prevăzut pentru infracțiunea săvârșită”.

Astfel, Curtea constată că aplicarea facultativă a legii penale mai favorabile în cazul hotărârilor definitive era prevăzută expres de lege, iar eventuala aplicare a acestei norme putea antrena diminuări ale pedepselor, până la executarea completă a acestora. Cu toate acestea, Curtea observă că, deși prevăzută expres în legislație, dispoziția respectivă dădea naștere doar unei vocații a persoanei condamnate definitiv de a i se aplica noua reglementare. Astfel, determinarea reducerilor de pedeapsă nu se realiza prin simpla aplicare a legii, ci se realiza ținându-se seama de diferite criterii precum infracțiunea săvârșită, persoana condamnatului, conduita acestuia după pronunțarea hotărârii sau în timpul executării pedepsei și de timpul cât a executat din pedeapsă (a se vedea în același sens Hotărârea din 3 aprilie 2012 pronunțată în Cauza Boulois împotriva Luxembourgului și Decizia din 5 iunie 2012 pronunțată în Cauza Macedo da Costa împotriva Luxembourgului). De asemenea, Curtea observă că aprecierea îndeplinirii acestor criterii era lăsată în seama judecătorului, care putea dispune fie menținerea, fie reducerea pedepsei.

Curtea observă că noile dispoziții vin să reglementeze la art. 6 alin. (1) din Codul penal doar aplicarea obligatorie a legii penale mai favorabile după judecarea definitivă a cauzei, aceasta realizându-se atunci când „după rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare și până la executarea completă a pedepsei închisorii sau amenzii a intervenit o lege care prevede o pedeapsă mai ușoară, sancțiunea aplicată, dacă depășește maximumul special prevăzut de legea nouă pentru infracțiunea săvârșită, se reduce la acest maximum”. Dispozițiile art. 6 alin. (1) din Codul penal trebuie privite în coroborare cu cele ale art. 4 din Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, criticate în prezenta cauză, care prevăd că „Pedeapsa aplicată pentru o infracțiune printr-o hotărâre ce a rămas definitivă sub imperiul Codului penal din 1969, care nu depășește maximumul special prevăzut de Codul penal, nu poate fi redusă în urma intrării în vigoare a acestei legi”.

În ceea ce privește excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că autorii acesteia critică încălcarea principiului retroactivității legii penale mai favorabile, identificând simultan, ca lege penală mai favorabilă, atât dispozițiile Codului penal, care a intrat în vigoare la 1 februarie 2014, cât și dispozițiile art. 15 alin. (1) din Codul penal din 1969.

---

În ceea ce privește principiul aplicării retroactive a legii penale mai favorabile, cu referire la dispozițiile Codului penal, Curtea observă că, fiind o construcție teoretică, principiul constituie un element fundamental sau primordial pe care se întemeiază o idee sau lege de bază, o axiomă. Aceasta din urmă este însă valabilă în anumite limite și, prin ea însăși, constituie cadrul și măsura aplicabilității sale (Decizia nr. 1.470 din 8 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 853 din 2 decembrie 2011).

Plecând de la cele statuate în decizia precitată, Curtea reține existența anumitor deosebiri între aplicarea principiului aplicării retroactive a legii penale mai favorabile în cazul când legea nouă intervine înainte de judecarea definitivă a cauzei și aplicarea aceluiași principiu în situația în care legea nouă intervine după ce hotărârea de condamnare a rămas definitivă.

Astfel, Curtea observă că în cazul unei succesiuni de legi, în cursul procesului penal, anterior rămânării definitive a hotărârii, instanța trebuie să opereze, în concret, o stabilire a sancțiunii în raport cu limitele de pedeapsă prevăzute de fiecare dintre aceste legi și să aplice aceste criterii în limitele legii identificate ca fiind mai favorabilă, luând în considerare și analizând faptele și situația particulară a fiecărui caz în parte (a se vedea mutatis mutandis Decizia nr. 101 din 28 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 290 din 22 mai 2013). Referitor la pedepsele definitive, prin aplicarea legii penale mai favorabile, legiuitorul nu a înțeles să repună în discuție criteriile de stabilire și individualizare a sancțiunii, ci numai să înlăture de la executare acea parte din sancțiune care excedează maximului prevăzut de legea nouă, respectiv acea sancțiune mai grea care nu mai este prevăzută de legea nouă (a se vedea Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 1 din 14 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 349 din 13 mai 2014).

Aceeași deosebire în aplicarea retroactivă a legii penale mai favorabile a fost relevată de Curte prin Decizia nr. 1.470 din 8 noiembrie 2011, mai sus menționată. Cu acel prilej, în ceea ce privește excepția ridicată în dosarele aflate în fond, apel și recurs, deci pentru care nu s-au pronunțat hotărâri judecătorești definitive, Curtea a statuat că dispozițiile criticate sunt neconstituționale în măsura în care nu permit aplicarea legii penale mai favorabile tuturor situațiilor juridice născute sub imperiul legii vechi și care continuă să fie judecate sub legea nouă, până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare. În ceea ce privește excepția ridicată în dosarele aflate în contestație la executare, deci pentru care s-au pronunțat hotărâri judecătorești definitive, Curtea a constatat că textul de lege criticat are în vedere o judecată, aparținând, cu excepția situațiilor tranzitorii, numai fondului și care, deopotrivă, trebuie să fie operabilă numai până la pronunțarea unei hotărâri definitive, nefiind, prin urmare, susceptibilă de aplicabilitatea principiului retroactivității legii penale mai favorabile. În egală măsură, Curtea a reținut că nu ar putea fi admisă o teză contrară, întrucât s-ar aduce atingere stabilității raporturilor juridice, în absența căreia nu se poate vorbi de o ordine de drept.

De asemenea, Curtea observă existența anumitor diferențe și în ceea ce privește aplicarea retroactivă a legii noi, ce intervine după ce hotărârea de condamnare a rămas definitivă. Spre deosebire de situațiile tranzitorii propriu-zise, numărul criteriilor folosite pentru determinarea caracterului mai favorabil al legii noi, în cazul pedepselor definitiv aplicate, este mai mic, ele reducându-se la limitele de pedeapsă prevăzute în cele două legi și la cauzele legale de modificare a acestor limite. Astfel, Curtea reține că legea nouă poate să prevadă o pedeapsă mai ușoară, dar sancțiunea aplicată poate fie să depășească maximul special prevăzut de legea

nouă pentru infracțiunea săvârșită, fie să nu depășească acest maxim. Dacă în primul caz se ajunge la executarea unei sancțiuni care nu are corespondent în legea penală în vigoare, acest raționament nu mai subzistă în cea de-a doua ipoteză.

Curtea apreciază că în cea de-a doua ipoteză este vorba despre punerea în balanță a dreptului unei persoane condamnate, descris mai sus, și alte drepturi sau valori constituționale care pot contracara parțial sau complet acest drept. Astfel, legiuitorul, având sarcina de a echilibra intensitatea încălcării drepturilor fundamentale ale persoanei condamnate și valorile care justifică această încălcare, a eliminat aplicarea facultativă a legii penale mai favorabile din Codul penal.

În continuare, referitor la principiul autorității de lucru judecat, Curtea reține cele statuate prin Decizia nr. 1.470 din 8 noiembrie 2011, în sensul că rămânerea definitivă a unei hotărâri judecătorești produce un efect pozitiv care constituie temeiul juridic al executării dispozitivului hotărârii și poartă denumirea de puterea lucrului judecat. De asemenea, tot ca urmare a pronunțării unei hotărâri definitive, se produce un efect negativ în sensul că împiedică o nouă urmărire și judecată pentru faptele și pretențiile astfel soluționate, fapt care a consacrat regula non bis in idem, cunoscută sub denumirea de autoritatea lucrului judecat. De principiu, hotărârile penale definitive sunt susceptibile de modificări și schimbări în cursul executării numai ca urmare a descoperirii unor împrejurări care, dacă erau cunoscute în momentul pronunțării hotărârii, ar fi condus la luarea altor măsuri împotriva făptuitorului ori ca urmare a unor împrejurări intervenite după ce hotărârea a rămas definitivă. În aceste situații apare necesitatea de a se pune de acord conținutul hotărârii puse în executare cu situația obiectivă și a se aduce modificările corespunzătoare în desfășurarea executării.

Totodată, Curtea observă că principiul respectării autorității de lucru judecat este de o importanță fundamentală atât în ordinea juridică națională, cât și în ordinea juridică comunitară și la nivelul Curții Europene a Drepturilor Omului. Astfel, dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe, garantat de art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, trebuie interpretat în lumina preambulului la Convenție, care enunță supremația dreptului ca element al patrimoniului comun al statelor contractante. Unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice, care prevede, printre altele, ca soluția dată în mod definitiv oricărui litigiu de către instanțe să nu mai poată fi supusă rejudecării (Hotărârea din 28 octombrie 1999, pronunțată în Cauza Brumărescu împotriva României, paragraful 61). Conform acestui principiu, niciuna dintre părți nu este abilitată să solicite reexaminarea unei hotărâri definitive și executorii cu unicul scop de a obține o reanalizare a cauzei și o nouă hotărâre în privința sa. Instanțele superioare nu trebuie să își folosească dreptul de reformare decât pentru a corecta erorile de fapt sau de drept și erorile judiciare, și nu pentru a proceda la o nouă analiză. Simplul fapt că pot exista două puncte de vedere asupra chestiunii respective nu este un motiv suficient de a rejudeca o cauză. Acestui principiu nu i se poate aduce derogare decât dacă o impun motive substanțiale și imperioase (Hotărârea din 7 iulie 2009, pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României, paragraful 99, și Hotărârea din 24 iulie 2003, pronunțată în Cauza Ryabykh împotriva Rusiei, paragraful 52).

De asemenea, Curtea observă și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, care a amintit importanța pe care o deține principiul autorității de lucru judecat atât în ordinea

---

juridică a Uniunii, cât și în ordinile juridice naționale (Hotărârea din 29 iunie 2010 pronunțată în Cauza C 526/08, paragraful 26). Acest principiu este expresia principiului securității juridice (Hotărârea din 1 iunie 1999, pronunțată în Cauza C-126/97, paragraful 46). Astfel, pentru a garanta atât stabilitatea dreptului și a raporturilor juridice, cât și o bună administrare a justiției, este necesar ca deciziile judecătorești devenite definitive după epuizarea căilor de atac disponibile sau după expirarea termenelor de exercitare a acestor căi de atac să nu mai poată fi contestate (Hotărârea din 3 septembrie 2009 pronunțată în Cauza C 2/08, paragraful 22).

Așa fiind, având în vedere importanța principiilor autorității de lucru judecat, al securității juridice și cel al separației puterilor în stat, Curtea constată că legiuitorul a limitat aplicarea legii penale mai favorabile în cazul hotărârilor definitive numai la acele cazuri în care sancțiunea aplicată depășește maximul special prevăzut de legea nouă pentru infracțiunea săvârșită, fără ca în acest mod să fie încălcat art. 15 alin. (2) din Constituție.

De altfel, și Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, prin Decizia nr. 1 din 14 aprilie 2014, a statuat că, potrivit noii soluții legislative, consacrate de art. 6 din Codul penal, "singura situație în care autoritatea de lucru judecat a unei pedepse definitiv aplicate mai poate fi înfrântă este aceea în care tratamentul sancționator aplicat excedează limitei maxime prevăzute de legea nouă. Scopul reglementării art. 6 din noul Cod penal este de a oferi suport legal unei pedepse definitive în raport cu noua lege".

În ceea ce privește încălcarea prevederilor art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din perspectiva principiului aplicării retroactive a legii penale mai favorabile, Curtea observă că instanța europeană a statuat că articolul 7 paragraful 1 din Convenție garantează nu numai principiul neretroactivității legii penale mai severe, ci și principiul retroactivității legii penale mai favorabile. Acest principiu este încorporat în regula potrivit căreia în cazul în care există diferențe între legea penală în vigoare la momentul comiterii infracțiunii și legile penale ulterioare adoptate înainte de pronunțarea unei hotărâri definitive, instanțele trebuie să aplice legea ale cărei prevederi sunt cele mai favorabile inculpatului (Hotărârea din 17 septembrie 2009, pronunțată în Cauza Scoppola împotriva Italiei nr. 2, paragraful 109). Așa fiind, instanța de contencios constituțional trage concluzia că, în aplicarea legii penale mai favorabile, instanța europeană are în vedere situația în care ulterior comiterii unei infracțiuni, dar înainte de pronunțarea unei hotărâri definitive, o nouă lege prevede impunerea unei pedepse mai blânde, în acest caz autorul infracțiunii trebuind să beneficieze de legea penală mai favorabilă. Astfel, în vreme ce o lege dezincriminatoare ulterioară se aplică autorilor faptelor până la momentul executării complete a pedepselor, o lege penală nouă, care reduce sau atenuează pedepsele aplicabile, li se aplică autorilor actelor până în momentul în care condamnarea lor dobândește autoritatea de lucru judecat.

Având în vedere cele reținute, Curtea constată că dispozițiile criticate nu contravin principiului aplicării retroactive a legii penale mai favorabile prevăzut de art. 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Referitor la încălcarea prevederilor constituționale ale art. 16, Curtea observă că autorii excepției deduc neconstituționalitatea textului de lege criticat dintr-un pretins tratament discriminatoriu aplicat persoanelor condamnate definitiv, determinat de renunțarea la aplicarea facultativă a legii penale mai favorabile în cazul hotărârilor definitive.

În ceea ce privește principiul egalității, Curtea constată că, în mod constant, în jurisprudența sa a statuat că situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional. Această soluție este în concordanță și cu jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia orice diferență de tratament, făcută de stat între indivizi aflați în situații anologice, trebuie să își găsească o justificare obiectivă și rezonabilă.

Cât privește respectarea principiului egalității din perspectiva aplicării retroactive a legii penale mai favorabile, Curtea s-a pronunțat în repetate rânduri, de exemplu prin Decizia nr. 89 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 200 din 27 martie 2003, Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011, Decizia nr. 1.092 din 18 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 67 din 31 ianuarie 2013, și Decizia nr. 78 din 11 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 273 din 14 aprilie 2014.

Astfel, Curtea, analizând jurisprudența sa în materie, constată că în cazul Deciziei nr. 1.092 din 18 decembrie 2012 a reținut că în ceea ce privește un coautor, care se află încă în faza procedurilor judiciare, nepronunțându-se o hotărâre definitivă până la apariția legii noi, în măsura în care nu ar fi opozabilă legea penală mai favorabilă, acesta ar fi discriminat fără nicio justificare obiectivă și rezonabilă față de celălalt coautor, care a beneficiat de legea penală mai favorabilă. În ceea ce privește Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, Curtea a reținut că prin condiționarea reducerii limitelor de pedeapsă de un anumit moment procesual, respectiv până la soluționarea cauzei în primă instanță, este afectat principiul egalității cetățenilor în fața legii. Prin Decizia nr. 89 din 27 februarie 2003, Curtea a apreciat că în cazul a 2 coautori este posibil ca unul să fie condamnat printr-o hotărâre judecătorească până la data publicării Legii nr. 543/2002 în Monitorul Oficial al României, Partea I, și să beneficieze astfel de grațiere; celălalt coautor, nefiind condamnat, din varii motive, printr-o hotărâre judecătorească definitivă, nu va putea beneficia de actul de clemență, ceea ce conduce la o inegalitate de tratament juridic. Curtea a constatat că referirea la data rămânării definitive a hotărârii judecătorești de condamnare, prevăzută în textul criticat, creează premisele unei discriminări. În final, Curtea observă că, prin Decizia nr. 78 din 11 februarie 2014, în ceea ce privește principiul egalității în fața legii a cetățenilor, a constatat că este posibil ca un coautor să fie definitiv judecat sub imperiul legii vechi și, pe cale de consecință, să nu se dispună luarea măsurii de siguranță a confiscării extinse, pe când cu privire la celălalt coautor, care se află încă în faza procedurilor judiciare, să se dispună o astfel de măsură. Drept urmare, în măsura în care nu ar fi opozabilă legea penală mai favorabilă, acesta din urmă ar fi discriminat sub aspectul tratamentului juridic fără nicio justificare obiectivă și rezonabilă față de primul.

Având în vedere cele expuse, rezultă că instanța de contencios constituțional a sancționat acele dispoziții de lege deoarece prin discriminarea creată împiedicau, de fapt, aplicarea retroactivă a legii penale mai favorabile cauzelor care nu erau definitiv judecate.

Însă, în cauză de față, Curtea constată că situația dedusă controlului este diferită de cele asupra cărora instanța de contencios constituțional s-a pronunțat și a constatat încălcarea principiului nediscriminării.

---

Astfel, Curtea apreciază că analiza situației ce face obiectul prezentelor dosare pornește de la ipoteza că ambele categorii de persoane între care se realizează comparația de către autorii excepției sunt persoane condamnate definitiv, ceea ce ar determina calificarea situației acestora ca fiind identică. Curtea constată însă că diferența rezidă în aceea că, în cazul primei categorii, sancțiunile aplicate depășesc maximul special al noii reglementări, nemaigăsindu-și corespondent în noua legislație, situându-ne astfel în ipoteza aplicării obligatorii a legii penale mai favorabile reglementate atât de art. 14 din Codul penal din 1969, cât și de art. 6 din Codul penal, pe când în cazul celei de-a doua categorii, în care se găsesc și autorii excepției, sancțiunile aplicate acestora nu depășesc maximul special cuprins în noua reglementare, ceea ce ar fi putut atrage aplicarea facultativă a legii penale mai favorabile în cazul pedepselor definitive doar sub imperiul art. 15 din Codul penal din 1969, reglementare nepreluată însă în Codul penal.

Curtea observă că analiza realizată din această perspectivă duce la concluzia că cele două categorii de persoane se află în situații juridice diferite, astfel încât tratamentul juridic diferit este pe deplin justificat. Prin urmare, în cauză nu poate fi reținută încălcarea principiului egalității în fața legii, prevăzut de art. 16 din Constituție.

III. Pentru toate aceste considerente, cu majoritate de voturi, Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art. 4 din Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

*Decizia nr. 365 din 25 iunie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 587 din 6 august 2014*

## **Procedură disciplinară**

**Cuvinte-cheie:** *principiul separației puterilor în stat, previzibilitatea legii, statutul funcționarului public.*

## **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul arată, în esență, că dispozițiile legale criticate sunt neconstituționale, întrucât prevăd ca procedura cercetării prealabile în materie disciplinară să fie stabilită printr-o normă administrativă, cu o putere juridică inferioară legii organice, respectiv printr-un ordin al ministrului administrației și internelor. Textul criticat reprezintă o „normă în alb” prin care competența constituțională exclusivă a legiuitorului organic de a reglementa în domeniul statutului funcționarilor publici este transmisă unei autorități unipersonale din puterea executivă, și anume ministrului administrației și internelor.

Din prevederile coroborate ale art. 31, 73 și 78 din Constituție se desprinde concluzia că atunci când legiuitorul constituant a dispus ca un domeniu social să fie reglementat prin lege organică, legiuitorul constituant a voit ca reglementarea în cauză să fie adusă și la cunoștința publică, prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Art. 59 alin. (2) din Legea nr. 360/2002 nu a creat doar o situație juridică de conflict cu art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție. Pe lângă acest efect direct, art. 59 alin. (2) din lege

reprezintă și un factor indirect de încălcare a voinței legiuitorului constituant de transparență a reglementării care are ca obiect statutul funcționarului public. Aceasta întrucât organul public unipersonal al puterii executive, desemnat să execute prevederile art. 59 alin. (2) din Legea nr. 360/2002, ministrul administrației și internelor, a emis un ordin inițial, nr. 400/2004 și ordine modificatoare, pe care însă le-a sustras cu rea-credință de la formalitățile de publicitate specifice actelor normative. Niciodată, de la intrarea în vigoare a Legii nr. 360/2002 și până în prezent, Ministerul Administrației și Internelor nu a publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, reglementarea privind procedura cercetării disciplinare a polițiștilor, deși ordinele în cauză nu au fost emise cu caracter secret sau militar.

II. Curtea a constatat că dispozițiile legale criticate nu numai că nu reglementează procedura disciplinară prealabilă, aplicarea sancțiunilor disciplinare sau activitatea consiliului de disciplină, ci delegă reglementarea acestor aspecte importante ministrului de resort care este abilitat să adopte ordine. Așadar, se ajunge la situația ca un aspect esențial care vizează executarea și/sau încetarea raporturilor de serviciu să fie reglementat printr-un act administrativ, care, de altfel, în cazul de față, nici măcar nu a fost publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, ceea ce este de natură să confere un caracter iluzoriu posibilităților autorului excepției de neconstituționalitate de a se apăra în mod eficient. În aceste condiții, persoana cercetată disciplinar nu cunoaște regulile după care se desfășoară procedura, având în vedere că actul administrativ nu este accesibil și deci nici opozabil. Normele privind cercetarea disciplinară trebuie să respecte anumite cerințe de stabilitate și previzibilitate.

Or, delegarea de atribuții de a stabili aceste norme unui membru al Guvernului, prin emiterea unor acte cu caracter administrativ ce au caracter infralegal, determină o stare de incertitudine juridică, acest gen de acte având, de obicei, un grad sporit de schimbări succesive în timp.

Curtea reține că textul art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție este foarte clar: „Prin lege organică se reglementează:

[...] j) statutul funcționarilor publici”. Deci, orice aspect care vizează cele trei elemente trebuie reglementat prin lege organică, inclusiv răspunderea disciplinară. Întrucât dispozițiile legale criticate prevăd reglementarea prin acte administrative a acestor aspecte, ele contravin art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție.

De altfel, art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituție prevede că regimul general privind raporturile de muncă se reglementează prin lege organică. În acest sens, Legea nr. 53/2003 - Codul muncii prevede chiar un capitol distinct ce reglementează răspunderea disciplinară. De aceea, și art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție prevede că statutul funcționarului public trebuie reglementat tot prin lege organică, având în vedere că elementele care diferențiază statutul acestuia reprezintă chiar derogări de la reglementarea generală în materie.

În aceste condiții, Curtea a constatat atât încălcarea art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat (prin delegarea unei competențe ce aparține în exclusivitate legiuitorului către un membru al Guvernului), precum și încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la previzibilitatea legii, întrucât personalul vizat (care se poate raporta, în aceste condiții, doar la prevederile legii) nu este în măsură să își adapteze conduita în mod corespunzător și nici să aibă reprezentarea corectă a derulării procedurii disciplinare.

---

III. Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) și ale art. 62 alin. (3) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului sunt neconstituționale.

*Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) și ale art. 62 alin. (3) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 667 din 11 septembrie 2014*

**Textul de lege potrivit căruia rezoluția de clasare este definitivă și, deci, exclusă controlului judiciar, încalcă accesul liber la justiție, drept fundamental consacrat atât de Constituție, cât și de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, partea interesată fiind lipsită de accesul la o instanță judecătorească**

**Cuvinte cheie:** *accesul liber la justiție.*

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul acesteia susține că dispozițiile legale criticate blochează accesul liber la justiție. De asemenea, apreciază că „rezoluția inspecției judiciare reprezintă o opinie subiectivă pronunțată într-o procedură administrativă, opinie ce nu poate fi exclusă unui control independent și imparțial, în situația în care această rezoluție poate naște sau stinge raporturi juridice”.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate prin prisma criticilor formulate, Curtea a constatat că aceasta este întemeiată, pentru considerentele ce vor fi enunțate în continuare.

Procedând la analiza actelor aflate la dosarul cauzei, Curtea a reținut că prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel București - Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, în contradictoriu cu Inspekția Judiciară, s-a formulat contestație împotriva rezoluției prin care s-a dispus clasarea sesizării de către Inspekția Judiciară în temeiul dispozițiilor art. 45 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 317/2004, întrucât în urma efectuării verificărilor prealabile s-a constatat că nu există indiciile săvârșirii unei abateri disciplinare.

Prin întâmpinarea formulată, Inspekția Judiciară a invocat excepția inadmisibilității acțiunii și, pe fond, a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată. Față de excepția inadmisibilității acțiunii, a fost invocată excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 47 alin. (1) lit. b) teza finală din Legea nr. 317/2004, circumstanțind-o la ipoteza neidentificării situației de fapt care a determinat sesizarea, cu toate că Inspekția Judiciară a dispus clasarea în baza dispozițiilor art. 45 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 317/2004. În fapt, ambele ipoteze, atât cea invocată de autor, cât și cea invocată de Inspekția Judiciară ca temei al clasării sesizării sunt acoperite de dispozițiile art. 47 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317/2004.

Curtea a observat că, până la adoptarea Legii nr. 24/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 51 din 23 ianuarie 2012, actele normative de modificare a Legii nr. 317/2004 prevedeau că rezoluția de clasare putea fi contestată la secția corespunzătoare a Consiliului Superior al



Magistraturii, în termen de 30 de zile de la comunicare, sau atacată la instanță, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004.

Curtea a reținut că, potrivit Legii nr. 24/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, în cazul în care sesizarea s-a făcut potrivit art. 45 alin. (2), respectiv în cazul în care Inspekția Judiciară este titulară a acțiunii disciplinare, aceasta se poate sesiza din oficiu sau poate fi sesizată în scris și motivat de orice persoană interesată, inclusiv de Consiliul Superior al Magistraturii, în legătură cu abaterile disciplinare săvârșite de judecători și procurori, iar inspectorul judiciar poate dispune, prin rezoluție scrisă și motivată: admiterea sesizării, prin exercitarea acțiunii disciplinare și sesizarea secției corespunzătoare a Consiliului Superior al Magistraturii; clasarea sesizării, în cazul în care aceasta nu este semnată, nu conține datele de identificare ale autorului sau „*indicii cu privire la identificarea situației de fapt*” care a determinat sesizarea, precum și în cazul prevăzut la art. 45 alin. (4) lit. b); **rezoluția de clasare este definitivă**; respingerea sesizării, în cazul în care se constată, în urma efectuării cercetării disciplinare, că nu sunt îndeplinite condițiile pentru exercitarea acțiunii, respectiv nu există indicii cu privire la săvârșirea unei abateri disciplinare. În acest caz rezoluția de respingere poate fi contestată de persoana care a formulat sesizarea la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București, în termen de 15 zile de la comunicare, fără îndeplinirea unei proceduri prealabile.

Curtea a apreciat că, în ceea ce privește rezoluția de clasare, un prim aspect ce trebuie clarificat se referă la înțelesul sintagmei „*indicii cu privire la identificarea situației de fapt*” din cuprinsul art. 47 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317/2004. Astfel, Curtea a reținut că această sintagmă se referă la situațiile în care inspectorul judiciar printr-o verificare formală, din cauza lipsei descrierii situației de fapt, nu poate identifica împrejurarea care a determinat sesizarea.

Curtea a reținut că, potrivit dispozițiilor art. 47 din Legea nr. 317/2004, rezoluția inspectorului judiciar poate fi atacată la secția corespunzătoare a Consiliului Superior al Magistraturii - în cazul admiterii sesizării, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București - în cazul respingerii sesizării, iar în cazul clasării sesizării rezoluția este definitivă și nu există cale de atac împotriva acesteia.

Referitor la cel de al doilea aspect, Curtea a constatat că dispozițiile legale criticate potrivit cărora inspectorul judiciar, prin rezoluție scrisă și motivată, poate dispune clasarea sesizării în cazul prevăzut la art. 45 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 317/2004, respectiv dacă în urma efectuării verificărilor prealabile se constată că nu există indiciile săvârșirii unei abateri disciplinare, și rezoluția de clasare este definitivă, contravin prevederilor constituționale privind accesul liber la justiție, precum și celor convenționale privind dreptul la proces echitabil.

Potrivit art. 21 din Constituție, orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime. Prin Decizia nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994, Curtea Constituțională a statuat că liberul acces la justiție presupune accesul la toate mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește actul de justiție. S-a considerat că legiuitorul are competența exclusivă de a stabili regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești, astfel cum rezultă din art. 126 alin. (2) din Constituție.

În jurisprudența sa referitoare la liberul acces la justiție, în mod constant Curtea Constituțională a statuat că acest principiu semnifică faptul că orice persoană poate sesiza instanțele judecătorești în cazul în care consideră că drepturile, libertățile sau interesele sale legitime au fost încălcate, iar nu faptul că acest acces nu poate fi supus niciunei condiționări, competența de a stabili regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești revenindu-i legiuitorului, fiind o aplicare a dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 126 alin. (2). A se vedea în acest sens Decizia nr. 221 din 21 aprilie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 516 din 17 iunie 2005.

De asemenea, prin Decizia nr. 953 din 19 decembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2007, Curtea a statuat că în sensul principiului constituțional instituit de art. 21 privind accesul liber la justiție se înscrie și posibilitatea oricărei persoane de a se adresa direct și nemijlocit instanțelor de judecată pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. Ca urmare, existența oricărui impediment administrativ, care nu are o justificare obiectivă sau rațională și care ar putea să nege acest drept al persoanei, încalcă, în mod flagrant, prevederile art. 21 alin. (1)-(3) din Constituție.

Totodată, prin Decizia nr. 71 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 27 ianuarie 2009, Curtea a reținut că liberul acces la justiție este pe deplin respectat ori de câte ori partea interesată, în vederea valorificării unui drept sau interes legitim, a putut să se adreseze cel puțin o singură dată unei instanțe naționale.

În continuare, Curtea a reținut că potrivit art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, care va hotărî asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în jurisprudența sa, cu titlu general, că art. 6 paragraful 1 din Convenție garantează oricărei persoane dreptul de a aduce în fața unei instanțe orice pretenție referitoare la drepturi și obligații cu caracter civil (a se vedea Hotărârea din 21 februarie 1975, pronunțată în Cauza *Golder împotriva Marii Britanii*, paragraful 36, și Hotărârea din 20 decembrie 2011, pronunțată în Cauza *Đokić împotriva Serbiei*, paragraful 35).

În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a reținut că o caracteristică a principiului liberului acces la justiție este aceea că nu este un drept absolut (Cauza *Ashingdane contra Regatului Unit al Marii Britanii* - 1985). Astfel, acest drept, care cere prin însăși natura sa o reglementare din partea statului, poate fi subiectul unor limitări sau condiționări atât timp cât nu este atinsă însăși substanța sa.

În sensul considerentelor expuse mai sus, în jurisprudența instanței europene s-a statuat că scopul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale este „să apere nu drepturi teoretice sau iluzorii, ci concrete și efective”, în acest sens fiind Hotărârea din 12 iulie 2001, pronunțată în Cauza *Prințul Hans-Adam II de Liechtenstein împotriva Germaniei* și Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*.

Prin urmare, Curtea a constatat că, în ipoteza prevăzută de art. 45 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 317/2004, inspectorul judiciar face o cercetare a fondului sesizării pentru a constata dacă există sau nu indicii cu privire la săvârșirea unei abateri disciplinare. Or, în această situație, textul de lege criticat, potrivit căruia rezoluția de clasare este definitivă și, deci, exclusă

controlului judiciar, încalcă accesul liber la justiție, drept fundamental consacrat atât de Constituție, cât și de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, partea interesată fiind lipsită de accesul la o instanță judecătorească. Dacă în primele 3 ipoteze reglementate de art. 47 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317/2004, respectiv atunci când sesizarea nu este semnată, nu conține datele de identificare ale autorului sesizării sau indicii cu privire la identificarea situației de fapt, caracterul definitiv al soluției clasării este legitimat prin aceea că aceasta nu are un caracter irefragabil deoarece persoana interesată poate face o nouă sesizare cu respectarea condițiilor prevăzute, așa cum a decis instanța de contencios constituțional în jurisprudența sa (a se vedea în acest sens Decizia nr. 487 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 66 din 27 ianuarie 2014), în ipoteza prevăzută de art. 45 alin. (4) lit. b) se dispune asupra fondului sesizării, astfel că este absolut necesară asigurarea accesului la justiție prin posibilitatea atacării soluției la instanța judecătorească.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma „*rezoluția de clasare este definitivă*” din cuprinsul art. 47 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii este neconstituțională în ipoteza prevăzută de art. 45 alin. (4) lit. b) din aceeași lege.

*Decizia nr. 397 din 3 iulie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 47 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 529 din 16.07.2014.*

**Cauzele aflate pe rolul instanțelor de contencios administrativ, la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, având ca obiect obligarea Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor la emiterea unei decizii reprezentând titlul de despăgubire, vor fi soluționate în temeiul art. 19 și 20 din titlul VII cuprins în Legea nr. 247/2005, prevederile art. 35 alin. (3) din Legea nr. 165/2013 nefiind aplicabile în cadrul soluționării acestor tipuri de cauze, respectiv cauzelor aflate pe rolul instanțelor de contencios administrativ la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013.**

**Cuvinte cheie:** *căi de atac, accesul liber la justiție.*

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 teza a doua prin raportare la art. 35 alin. (1) și (2) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, precum și ale art. 20 cuprins în titlul VII din Legea nr. 247/2005, privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente se arată că prevederile art. 35 din Legea nr. 165/2013 stabilesc căile de atac în justiție împotriva deciziilor emise de Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor, precum și competența materială și teritorială a instanțelor judecătorești, în condițiile în care art. 20 cuprins în titlul VII din Legea nr. 247/2005 stabilește în continuare competența materială și teritorială a instanței de contencios administrativ în ceea ce privește contestarea

---

deciziei adoptate de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor. În opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, menținerea unui atare sistem paralel de control judiciar este discriminatorie, deoarece „în recurs nu se poate formula o cerere de contestare a cuantumului despăgubirilor acordate.” Se mai arată că dreptul la acces la justiție s-a născut înainte de intrarea în vigoare a legii noi, astfel încât condiționarea acestuia de respectarea termenelor instituite prin art. 35 din Legea nr. 165/2013 este neconstituțională. În ceea ce privește neconstituționalitatea prevederilor art. 20 cuprins în titlul VII din Legea nr. 247/2005, se arată că aceste prevederi legale sunt norme de procedură, care au rolul de a asigura respectarea normelor substanțiale cuprinse în art. 16 din același act normativ. Se mai susține că, având în vedere că prevederile art. 16 cuprins în titlul VII din Legea nr. 247/2005 sunt în prezent abrogate, menținerea căii de atac în justiție, în temeiul art. 20 din același act normativ, este iluzorie, de vreme ce nu mai este recunoscut de legea nouă însuși dreptul substanțial protejat, respectiv dreptul la despăgubiri în condițiile titlului VII din Legea nr. 247/2005.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că, potrivit dispozițiilor art. 19 și art. 20 cuprinse în titlul VII, cap. VI din Legea nr. 247/2005, la secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în a cărui rază teritorială domiciliază reclamantul pot fi atacate, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004, în contradictoriu cu statul, reprezentat prin Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, atât decizia adoptată de către Comisia Centrală, cât și refuzul acesteia de a emite decizia. Hotărârea pronunțată de prima instanță poate fi atacată cu recurs. Recursul suspendă executarea. Astfel, în condițiile inexistenței unui termen impus Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor pentru emiterea deciziei reprezentând titlu de despăgubire și în ipoteza lipsei oricărui răspuns cu privire la emiterea unei astfel de decizii, persoanele îndreptățite la restituire au promovat acțiuni în instanță pentru obligarea Comisiei Centrale de a emite decizia menționată, acțiuni nesoluționate la intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, act normativ care a instituit o nouă procedură de soluționare a dosarelor de despăgubire constituite în temeiul legislației reparatorii anterioare. Soluționarea acestei situații tranzitorii a fost realizată de către instanțele judecătorești prin recurgerea la aplicarea art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare. Potrivit acestui text de lege, pentru soluționarea dosarelor înregistrate la Secretariatul Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, se stabilește un termen de 60 de luni, respectiv de 36 de luni, pentru dosarele de fond funciar, de la data intrării în vigoare a legii. În legătură cu acest text de lege, prin Decizia nr. 269 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 513 din 9 iulie 2014, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 teza a doua prin raportare la art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, și a constatat că termenele prevăzute la art. 34 alin. (1) din aceeași lege nu se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii. Așadar, pronunțând această decizie, Curtea a admis implicit că instanțele de judecată investite cu soluționarea acțiunii în contencios administrativ ce are ca obiect soluționarea cererii privind obligarea autorității administrative competente la emiterea unei decizii de despăgubire, în temeiul Legii nr. 247/2005, vor soluționa pe fond aceste acțiuni, procedând, dacă este cazul, la obligarea Comisiei Naționale la acordarea de măsuri compensatorii sub formă de puncte, în temeiul Legii

nr. 165/2013. În consecință, cauzele aflate pe rolul instanțelor de contencios administrativ, la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, vor fi soluționate în temeiul art. 19 și 20 din titlul VII cuprins în Legea nr. 247/2005.

Curtea a mai reținut că o altă concluzie ce decurge implicit din cele de mai sus este aceea că prevederile art. 35 alin. (3) din Legea nr. 165/2013 nu sunt aplicabile în cadrul soluționării acestor tipuri de cauze, respectiv cauzelor aflate pe rolul instanțelor de contencios administrativ la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, și având ca obiect obligarea Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor la emiterea unei decizii reprezentând titlul de despăgubire. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 35 alin. (3) din Legea nr. 165/2013, la secția civilă a tribunalului în a cărei circumscripție se află sediul entității cu atribuții în procesul de restituire sau de stabilire a măsurilor reparatorii, poate fi atacată fie decizia emisă cu respectarea termenelor prevăzute la art. 33 și 34 din lege, fie lipsa răspunsului entității investite de lege, în termen de 6 luni de la expirarea termenelor prevăzute de lege pentru soluționarea cererilor. Așadar, prevederile art. 35 alin. (3) din Legea nr. 165/2013 sunt aplicabile numai după parcurgerea procedurii administrative în fața entităților investite de lege cu atribuții în procesul de restituire a imobilelor sau de stabilire a măsurilor reparatorii, acestea reprezentând temeiul legal în care pot fi atacate în justiție fie decizia emisă cu respectarea termenelor prevăzute de art. 33 și art. 34, în termen de 30 de zile de la data comunicării, fie lipsa unei decizii, în cazul în care termenul legal pentru soluționarea cererilor a expirat.

Curtea a mai reținut că dispozițiile art. 20 din titlul VII cuprins în Legea nr. 247/2005 reprezintă, și ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, temeiul soluționării, în fond sau în recurs, a acțiunilor formulate împotriva refuzului Comisiei Centrale de Stabilire a Despăgubirilor de a emite un titlu de despăgubire, acțiuni cărora, în acord cu Decizia Curții Constituționale nr. 269 din 7 mai 2014, nu le sunt aplicabile termenele prevăzute în art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, instanța de contencios administrativ urmând a proceda, după caz, la obligarea Comisiei Naționale la emiterea unei decizii de compensare în puncte, fixându-i în acest sens și un termen. Prin urmare, Curtea a reținut că susținerile autorilor excepției de neconstituționalitate referitoare la ineficiența normativă a dispozițiilor art. 20 din titlul VII cuprins în Legea nr. 247/2005, în contextul existenței, în opinia acestora, a unei căi de atac cu aceeași finalitate juridică, reprezentată de art. 35 alin. (3) din Legea nr. 165/2013, sunt neîntemeiate.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a respins, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 teza a doua prin raportare la art. 35 alin. (1) și (2) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România și ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 20 cuprins în titlul VII - *Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv* din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente.

*Decizia nr. 405 din 3 iulie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 teza a doua prin raportare la art. 35 alin. (1) și (2) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, precum și ale art. 20 cuprins în titlul VII - Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod*

---

*abuziv din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 4 august 2014.*

**Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor operatorilor economici, iar nu conducătorilor acestor operatori nominalizați la art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008 privind măsuri economico-financiare la nivelul unor operatori economici**

**Cuvinte-cheie:** *acuzatie în materie penală, semnificație, prezumția de nevinovăție, preeminența dreptului, dreptul la un proces echitabil.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține, că, prin formularea sa, teza finală a art. 8<sup>2</sup> alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008 contravine dispozițiilor art. 15 alin. (1) și art. 23 alin. (12) din Constituție, precum și prevederilor art. 6 paragraful 2 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, deoarece stabilește în sarcina unei/unor persoane sancțiuni, fără a ține seama de persoana făptuitorului/contravenientului. Astfel, se poate ajunge la situația abuzivă, precum cea din prezenta cauză, în care o persoană care deține calitatea de conducător la una dintre entitățile enumerate de art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008 de o scurtă perioadă de timp – o zi, o săptămână, o lună etc. – să fie sancționată pentru fapte constând în nerespectarea/încălcarea unor dispoziții legale săvârșite de către o altă persoană.

II. Referitor la admisibilitatea excepției de neconstituționalitate, Curtea a reținut că, deși prevederile de lege criticate au fost abrogate, acestea continuă să producă efecte în cauza în cadrul căreia a fost invocată excepția de neconstituționalitate, întrucât procesul-verbal a cărei anulare se solicită prin plângerea formulată la instanța judecătorească a fost încheiat la data de 11 iunie 2013, dată la care dispozițiile art. 8<sup>2</sup> alin. (3) teza finală din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008 erau în vigoare. În consecință, având în vedere Decizia Curții Constituționale nr. 766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 549 din 3 august 2011, obiect al excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art. 8<sup>2</sup> alin. (3) teza finală din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008.

III. Cu privire la criticile formulate, Curtea a reținut că prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2008 sunt aplicabile regiilor autonome, societăților și companiilor naționale și societăților la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar unic sau majoritar, precum și filialelor acestora, denumite „operatori economici”. Potrivit textului de lege criticat, organele de control ale Ministerului Finanțelor Publice sunt abilitate să constate contravențiile și să aplice sancțiunile conducătorului operatorului economic. În ipoteza în care, între data săvârșirii faptei și data constatării contravenției și aplicării sancțiunii, conducătorul operatorului economic s-a schimbat, altă persoană îndeplinind funcția de director general/director decât cea sau cele care au săvârșit fapta contravențională, textul de lege criticat permite sancționarea unei persoane pentru o faptă pe care nu a săvârșit-o, prezumând

vinovăția conducătorului în funcție la data constatării și aplicării sancțiunii contravenționale. Or, potrivit art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor [cu care se completează dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2008, potrivit art. 8<sup>2</sup> alin. (5) din aceasta], „*Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție [...]*”. Prin urmare, este evident că sancțiunea trebuie să se aplice persoanei/persoanelor vinovate de săvârșirea contravenției.

Curtea a mai reținut că textul de lege criticat, potrivit căruia organele de control ale Ministerului Finanțelor Publice sunt abilitate să aplice amenda contravențională „*conducătorilor*” operatorilor economici, nu distinge între aceste situații și prezumă răspunderea conducătorului în funcție la data constatării și aplicării sancțiunii, fără să țină seama de ipoteza în care o altă persoană deține funcția de conducere la data săvârșirii contravenției.

Cu privire la invocarea de către autorul excepției a încălcării prezumției de nevinovăție, Curtea a reținut că aceasta reprezintă unul dintre aspectele esențiale ale principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție. Totodată, potrivit art. 6 paragraful 2 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prezumția de nevinovăție – ca garanție a dreptului la un proces echitabil, presupune dreptul oricărei persoane acuzate de a fi considerată nevinovată până când vinovăția sa va fi legal stabilită.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la interpretarea dispozițiilor art. 6 paragraful 2 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prezumția de nevinovăție trebuie să se aplice nu numai în procesul penal, în sens strict, ci ori de câte ori fapta imputabilă are „conotație penală”, cum ar fi, spre exemplu, în materia sancțiunilor administrative. Astfel, potrivit instanței de contencios al drepturilor omului, conceptul de „*acuzatie în materie penală*” are o semnificație „autonomă”, independentă de clasificările utilizate de sistemele juridice naționale ale statelor membre. În acest sens este Hotărârea din 25 august 1987, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Lutz împotriva Germaniei*, paragraful 52. Referitor la domeniul de aplicare a prevederilor art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prin Decizia nr. 197 din 13 mai 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 545 din 29 iulie 2003, Curtea Constituțională a stabilit că „legislația contravențională din România, similară celei germane, intră sub prevederile art. 6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”. Prin Decizia nr. 183 din 8 mai 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 425 din 17 iunie 2003, Curtea Constituțională a preluat considerentele de principiu din jurisprudența în această materie a Curții Europene a Drepturilor Omului și a arătat, de pildă, invocând Hotărârea din 21 februarie 1984, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Öztürk împotriva Germaniei*, paragraful 50, că, în scopul aplicării prevederilor art. 6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [acuzatie „*în materie penală*”], trebuie avute în vedere 3 criterii: 1. caracterizarea faptei în dreptul național; 2. natura faptei; 3. natura și gradul de gravitate ale sancțiunii care ar putea fi aplicată persoanei în cauză. Așa cum a reținut Curtea Constituțională prin Decizia nr. 12 din 22 ianuarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 114 din 28 februarie 2013, modul de definire a faptelor prin dreptul intern are o valoare relativă, esențială fiind natura faptei și a sancțiunii. În acest sens

---

sunt invocate hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului, pronunțate la 24 septembrie 1997 în Cauza *Garyfallou Aebe împotriva Greciei*, paragraful 32, și la 2 septembrie 1998 în Cauza *Kadubec împotriva Slovaciei*, paragraful 50.

Curtea a reținut că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, al doilea și al treilea criteriu avute în vedere în scopul aplicării garanțiilor instituite de art. 6 din Convenție sunt alternative, și nu neapărat cumulative. Astfel, pentru ca art. 6 să fie aplicabil, este suficient ca fapta respectivă să fie considerată, prin natura sa, „penală” din punct de vedere al Convenției sau ca, prin săvârșirea unei fapte, o persoană să fie pasibilă de o sancțiune care, prin natura sa și prin gradul său de gravitate, aparține, în general, sferei „penale”. În acest sens, este Hotărârea din 21 februarie 1984, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Öztürk împotriva Germaniei*, paragraful 54. De asemenea, Curtea a reținut că instanța de contencios al drepturilor omului a aplicat garanția instituită de art. 6 paragraful 2 din Convenție și în lipsa prevederii în legea națională a pedepsei închisorii contravenționale, faptele analizate fiind sancționabile cu amenda într-un quantum relativ redus, prin Hotărârea din 2 septembrie 1998, pronunțată în Cauza *Lauko împotriva Slovaciei*, paragraful 58.

Aplicând aceste considerente de principiu, Curtea a constatat că și în materia reglementată de dispozițiile de lege criticate trebuie garantată prezumția de nevinovăție. Astfel, potrivit textului de lege ce formează obiect al controlului de constituționalitate, organele de control ale Ministerului Finanțelor Publice sancționează cu amendă conducătorul operatorului economic pentru contravențiile constatate. În ipoteza în care, la data constatării și aplicării amenzi contravenționale prevăzute de art. 8<sup>2</sup> alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008, o altă persoană decât cea care a săvârșit fapta ocupă funcția de conducere a operatorului economic, textul de lege criticat instituie o prezumție de vinovăție în sarcina conducătorului în funcție la data aplicării sancțiunii. Or, obligația de a respecta prezumția de nevinovăție incumbă *erga omnes*, inclusiv autorității legislative.

Pe de altă parte, Curtea a observat că organele de control ale Ministerului Finanțelor Publice se pot găsi în imposibilitatea de a aplica sancțiunea persoanei/persoanelor vinovate, fiind ținute de textul de lege criticat, să sancționeze conducătorul operatorului economic aflat în funcție la data constatării faptei, indiferent dacă acesta a săvârșit sau nu fapta contravențională. Așadar, prin prevederea potrivit căreia se sancționează conducătorul operatorului economic, textul de lege criticat nu ține seama de existența vinovăției, în ipoteza în care o altă persoană decât cea care a săvârșit fapta ocupă funcția de conducere a operatorului economic la data constatării contravenției.

În concluzie, Curtea a constatat că sintagma „conducătorilor” din cuprinsul dispozițiilor art. 8<sup>2</sup> alin. (3) teza finală din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008 încalcă prezumția de nevinovăție, ca aspect esențial al principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție și ca garanție a dreptului la un proces echitabil, instituită de art. 6 paragraful 2 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. În consecință sancțiunea prevăzută de art. 8<sup>2</sup> alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008 va fi aplicată operatorilor economici, urmând ca aceștia să recupereze atât contravaloarea amenzi, cât și eventualele prejudicii, de la persoana/persoanele vinovate de săvârșirea faptei, în condițiile legii.



IV. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma „conducătorilor” cuprinsă în dispozițiile art. 8<sup>2</sup> alin. (3) teza finală din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008 privind măsuri economico-financiare la nivelul unor operatori economici este neconstituțională.

*Decizia nr. 411 din 3 iulie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 8<sup>2</sup> alin. (3) teza finală din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2008 privind măsuri economico-financiare la nivelul unor operatori economici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2014*

**Decizia/dispoziția entității investite cu soluționarea notificării, conținând propunerea de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent, confirmată prin emiterea avizului de legalitate de către Prefect, nu reprezintă un drept câștigat, deoarece nu a produs efecte directe în patrimoniul persoanei îndreptățite la restituire, iar până la emiterea deciziei reprezentând titlul de despăgubire/deciziei de compensare în puncte, persoana îndreptățită la restituire nu are un drept efectiv, concretizat într-un drept de creanță izvorât din titlul de despăgubire/decizia de compensare în puncte.**

**Cuvinte cheie:** dreptul de proprietate privată, aplicarea legii în timp, neretroactivitatea legii.

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 21 alin. (5) și (8), precum și ale art. 4 teza a doua prin raportare la art. 34 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România se arată că atribuția Secretariatului Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor de a verifica dosarele transmise de către entitățile investite de lege, din punctul de vedere al existenței dreptului persoanei care se consideră îndreptățită la măsuri compensatorii, încalcă dreptul de proprietate, contravine principiului constituțional al neretroactivității legii civile și dispozițiilor art. 53 din Legea fundamentală, în condițiile în care această evaluare a fost realizată deja de către entitatea investită cu soluționarea notificării, iar soluția acesteia din urmă a fost supusă controlului de legalitate al instituției Prefectului.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că potrivit dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Constituție, legea nouă civilă dispune numai pentru viitor, așadar aceasta nu poate aduce atingere unor drepturi definitiv câștigate sau unor situații juridice finalizate la intrarea în vigoare a acesteia. În speță, la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, procedura administrativă derulată în temeiul Legii nr. 247/2005 a fost continuată, potrivit art. 4 din Legea nr. 165/2013, cu procedura reglementată prin acest din urmă act normativ. Prin urmare, contrar susținerilor autoarelor excepției de neconstituționalitate, raporturile juridice derulate între persoana îndreptățită la restituire, pe de o parte, și autoritățile administrative cu atribuții în procesul de stabilire a măsurilor reparatorii, pe de altă parte, nu sunt raporturi

---

juridice finalizate, asupra cărora intervenția legii noi ar aduce modificări esențiale, de natură a genera o încălcare a principiului constituțional al neretroactivității legii civile. Cu alte cuvinte, analiza pretensei încălcări a principiului neretroactivității privește, în speță, ansamblul procedurilor administrative finalizate prin emiterea titlului de despăgubire/deciziei de compensare în puncte, iar nu fiecare etapă în parte, astfel încât, din punctul de vedere al aplicării legii în timp, incidența legii noi asupra unor situații juridice în curs de constituire (*facta pendentia*) nu echivalează cu retroactivitatea acesteia. Mai mult, nu se poate vorbi de afectarea adusă unui drept câștigat, câtă vreme decizia/dispoziția entității investite cu soluționarea notificării, conținând propunerea de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent, confirmată prin emiterea avizului de legalitate de către Prefect, nu a produs efecte directe în patrimoniul persoanei îndreptățite la restituire. Până la emiterea deciziei reprezentând titlul de despăgubire de către Comisia Centrală, respectiv, ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, până la emiterea deciziei de compensare în puncte de către Comisia Națională, persoana îndreptățită la restituire are o simplă expectanță de a dobândi măsurile reparatorii instituite prin lege, iar nu un drept efectiv, concretizat într-un drept de creanță izvorât din titlul de despăgubire/decizia de compensare în puncte.

Prin urmare, Curtea a reținut că existența unui dublu control de legalitate al deciziei/dispoziției entității investite cu soluționarea notificării, prin care se propune acordarea de măsuri reparatorii în echivalent, nu este de natură a contraveni dispozițiilor constituționale invocate, cu atât mai mult cu cât deciziile autorităților administrative implicate în procesul de restituire sunt supuse în final controlului instanței de judecată, singura care este competentă să se pronunțe în mod definitiv asupra existenței și întinderii dreptului de proprietate. Astfel, potrivit prevederilor art. 35 alin. (3) din Legea nr. 165/2013, deciziile autorităților administrative implicate în procesul de restituire/acordare de măsuri reparatorii, deciziile/dispozițiile entităților investite cu soluționarea notificării, însoțite de avizul de legalitate al instituției Prefectului, precum și, respectiv, decizia de compensare în puncte emisă de către Comisia Națională sunt supuse controlului instanței de judecată, care, pronunțându-se asupra existenței și întinderii dreptului de proprietate al persoanei îndreptățite, poate dispune restituirea în natură sau, după caz, acordarea de măsuri reparatorii.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a respins, inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 teza a doua prin raportare la 34 alin. (2) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România și ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 21 alin. (5) și (8) din Legea nr. 165/2013.

*Decizia nr. 413 din 3 iulie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 teza a doua prin raportare la art. 35 alin. (1) și (2) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, precum și ale art. 20 cuprins în titlul VII - Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 608 din 14 august 2014.*

**Interdicția ocupării funcțiilor/demnităților publice. Efectele juridice ale stării de incompatibilitate sau conflict de interese. Conflict de interese în cazul aleșilor locali**

**Cuvinte cheie:** *respectarea Constituției și a legilor, previzibilitatea, claritatea și accesibilitatea legii, funcții sau demnități publice.*

**Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia a susținut, în esență, că prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) privind obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor și art. 16 privind egalitatea în drepturi.

II. 1. Examinând excepția de neconstituționalitate a art. 25 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 176/2010 în raport de criticile formulate, Curtea a constatat că aceasta este întemeiată. Astfel, Curtea a observat că prevederile art. 25 alin. (2) din Legea nr. 176/2010 instituie sancțiunea decăderii din dreptul persoanei eliberate sau destituite din funcție ca urmare a săvârșirii abaterii disciplinare prevăzute de lege sau față de care s-a constatat existența conflictului de interese ori starea de incompatibilitate de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică ce face obiectul prevederilor Legii nr. 176/2010, o perioadă de 3 ani de la data eliberării, destituirii din funcția ori demnitatea publică respectivă sau a încetării de drept a mandatului. Această interdicție de 3 ani privește funcțiile sau demnitățile publice prevăzute de Legea nr. 176/2010, cu excepția celor electorale.

Astfel, observând interpretările de care este susceptibil textul de lege menționat: pe de o parte, interpretarea, potrivit căreia termenul „*aceeași*” instituit de legiuitor nu poate fi interpretat ca fiind sinonim cu „toate”, legiuitorul evidențiind tocmai identitatea funcției eligibile respective, iar, pe de altă parte, interpretarea conform căreia, odată constatată definitiv existența unei stări de incompatibilitate, persoana în sarcina căreia această stare a fost stabilită decade din dreptul de a mai ocupa orice altă funcție de natura celei care a generat starea de incompatibilitate, Curtea Constituțională a statuat că trebuie să existe o concordanță între litera și voința inițială a legiuitorului. În aceste condiții, prin Decizia nr. 460 din 13 noiembrie 2013, Curtea a considerat că Parlamentul României trebuie să declanșeze procedura legislativă în scopul adoptării unei legi prin care se interpretează dispozițiile art. 25 alin. (2) din Legea nr. 176/2010.

Constatând că Parlamentul nu a adoptat o lege care să clarifice sensul sintagmei „*aceeași funcție*” din cuprinsul art. 25 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 176/2010, Curtea, în virtutea rolului său de garant al supremației Constituției, a statuat că persistența unei norme, care, prin neclaritatea sa, este susceptibilă de interpretări multiple, ce pot conduce la adoptarea unor soluții juridice diametral opuse într-un domeniu fundamental al statului de drept - ocuparea funcțiilor eligibile -, este contrară principiului constituțional al obligativității respectării Constituției, supremației sale și a legilor. Fără a nega rolul constituțional al Parlamentului de „*unică autoritate legiuitoare a țării*” consacrat de art. 61 din Legea fundamentală, Curtea a reținut că, în cazul în care un text legal poate genera interpretări diferite, este obligată să intervină ori de câte ori acele interpretări generează încălcări ale prevederilor Legii fundamentale.

---

Astfel, pentru a corespunde exigențelor de claritate, precizie și previzibilitate, Curtea a constatat că prevederile art. 25 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 176/2010, în partea referitoare la „*aceeași funcție*”, trebuie interpretate în sensul voinței legiuitorului de asigurare a integrității în exercitarea funcțiilor publice, inclusiv prin stabilirea unor interdicții și aplicarea unor sancțiuni în cazul persoanelor cu privire la care s-a constatat încălcarea regimului incompatibilităților sau conflictului de interese. Astfel, plecând de la premisa că intenția legiuitorului a fost aceea de a sancționa persoanele cu privire la care s-a constatat încălcarea regimului juridic privind incompatibilitățile sau conflictul de interese, fără a face vreo diferență între tipul funcțiilor electiv deținute, Curtea constată că atribuirea pentru sintagma „*aceeași funcție*” a înțelesului unic de funcția care a generat starea de incompatibilitate sau conflict de interese este de natură să lipsească de eficacitate norma juridică respectivă, contrar spiritului Legii nr. 176/2010.

Or, în interpretarea potrivit căreia o persoană cu privire la care s-a constatat starea de incompatibilitate sau conflictul de interese poate ocupa o altă funcție eligibilă decât cea care a generat starea de incompatibilitate sau conflictul de interese, textul legal este în mod vădit contrar semnificației avute în vedere de legiuitor care, prin Legea nr. 176/2010 a urmărit asigurarea integrității și transparenței în exercitarea tuturor funcțiilor și demnităților publice și al cărei scop este acela de a sancționa persoana în cauză prin stabilirea interdicției de a mai ocupa oricare dintre funcțiile eligibile.

De asemenea, a accepta interpretarea conform căreia unei persoane constatate a fi în stare de incompatibilitate sau conflict de interese îi este interzis să mai ocupe doar funcția care a generat starea de incompatibilitate sau conflictul de interese, putând, în schimb, ocupa orice altă funcție eligibilă, ar pune, practic, la îndemâna categoriilor de persoane vizate de Legea nr. 176/2010, un procedeu extrem de simplu de eludare a legii și a aplicabilității sancțiunilor instituite de aceasta, aspect de neconceput într-un stat de drept.

Pe cale de consecință, pentru a integra prevederile art. 25 alin. (2) teza a II-a în litera și spiritul Legii nr. 176/2010 astfel încât acestea să corespundă voinței reale avute de legiuitor la momentul adoptării lor, conținutul acestora trebuie interpretat în sensul că odată constatată definitiv existența unei stări de incompatibilitate sau conflict de interese, persoana în sarcina căreia această stare a fost stabilită decade din dreptul de a mai ocupa orice altă funcție eligibilă, prevăzută de art. 1 din lege, pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului.

Curtea a constatat, așadar, că dispozițiile art. 25 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 176/2010 sunt constituționale în măsura în care sintagma „*aceeași funcție*” se referă la toate funcțiile eligibile prevăzute de art. 1 din aceeași lege și nicio autoritate nu poate ignora înțelesul constituțional astfel stabilit.

2. Examinând excepția de neconstituționalitate a art. 26 alin. (3) din Legea nr. 176/2010, Curtea a reținut că prevederile de lege criticate, instituind reguli referitoare la aplicarea sancțiunii disciplinare în cazul constatării stării de incompatibilitate, nu au legătură cu soluționarea cauzei, deoarece obiectul acesteia îl constituie acțiunea în contencios administrativ formulată împotriva unui raport de evaluare prin care Agenția Națională de Integritate a constatat un conflict de interese. În consecință, potrivit dispozițiilor art. 29 alin. (1) și (6) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 26 alin. (3) din Legea nr. 176/2010 este inadmisibilă. Pe de altă parte, Curtea a

observat că excepția de neconstituționalitate a art. 26 alin. (3) din Legea nr. 176/2010 pune în discuție omisiuni de reglementare, în sensul că textul de lege nu stabilește și reguli privind termenul de prescripție a aplicării sancțiunilor disciplinare în cazul constatării conflictului de interese. Or, potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea completa prevederile de lege supuse controlului.

3. De asemenea, examinând excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 75 lit. b) din Legea nr. 393/2004, Curtea a observat că autoarea excepției nu formulează o veritabilă critică de neconstituționalitate, ci susține, în realitate, aspecte care țin de interpretarea și aplicarea legii de către autoritățile publice. Or, controlul de constituționalitate semnifică verificarea conformității prevederilor legale criticate cu normele și principiile fundamentale invocate, în limita unor critici ce vizează evidențierea unui raport de contrarietate dintre acestea, și nu interpretarea sau modificarea ori completarea textelor legale.

4. În fine, examinând excepția de neconstituționalitate a art. 46 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, Curtea a reținut că prevederile legale criticate reprezintă garanții ale imparțialității autorităților publice și a membrilor consiliilor locale în exercitarea atribuțiilor lor. Potrivit art. 16 alin. (3) din Constituție, funcțiile și demnitățile publice pot fi ocupate doar „în condițiile legii”. Rațiunea pentru care legiuitorul a prevăzut pentru consilierul local interdicția de a participa la dezbaterile și la adoptarea acelor hotărâri care au ca obiect probleme ce prezintă un interes material (patrimonial) pentru el ori pentru soțul (soția), afinii sau rudele sale până la gradul al patrulea inclusiv, este aceea de a se asigura eliminarea subiectivismului și a interesului particular ori de grup în adoptarea hotărârilor consiliului local. Este cazul „conflictului de interese”, pe care Legea nr. 161/2003 îl definește ca fiind situația în care cel ce exercită o demnitate sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin. Conflictul de interese privește toate categoriile de funcționari publici, precum și funcțiile și demnitățile publice din sfera celor trei puteri ale statului, evident prin prisma atribuțiilor care caracterizează fiecare funcție în parte.

Pe cale de consecință, reținând că prevederile de lege criticate stabilesc reguli specifice privind exercitarea funcției de consilier local, fără a institui privilegiu sau discriminări pe considerente arbitrare în cadrul categoriei de persoane vizate, Curtea nu a constatat încălcarea dispozițiilor din Constituție invocate.

III. Pentru considerentele arătate, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile art. 25 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 176/2010 sunt constituționale în măsura în care sintagma „*aceeași funcție*” se referă la toate funcțiile eligibile prevăzute de art. 1 din aceeași lege. De asemenea, Curtea a respins ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 26 alin. (3) din Legea nr. 176/2010 și a art. 75 lit. b) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, în timp ce excepția de neconstituționalitate a art. 46 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale a fost respinsă ca neîntemeiată.

*Decizia nr. 418 din 3 iulie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 25 alin. (2) teza a doua și art. 26 alin. (3) din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea*

---

*Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, a art. 75 lit. b) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali și a art. 46 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 563 din 30 iulie 2014*

**Abaterile disciplinare vor fi analizate și judecate potrivit regulilor impuse de legea în vigoare la momentul săvârșirii lor.**

**Cuvinte cheie:** *neretroactivitatea legii civile.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, se susține că prevederile art. 52 alin. (3) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor referitoare la condițiile de participare la concursul de promovare în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție sunt neconstituționale, deoarece sunt aplicate situațiilor ivite înainte de intrarea lor în vigoare, respectiv persoanelor sancționate disciplinar înainte de apariția Legii nr. 303/2004. În susținerea excepției de neconstituționalitate sunt invocate dispozițiile constituționale ale art. 15 alin. (2) referitor la neretroactivitatea legii civile.

II. Curtea a reținut următoarele:

În ce privește excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că legiuitorul, în limitele marjei de apreciere de care se bucură, este liber să impună astfel de condiții ce țin de promovarea ca judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție. De aceea, rațiunile justificate de necesitatea constituirii unei instanțe supreme din judecători asupra cărora nu poate plana niciun fel de suspiciune cu privire la cariera lor profesională reprezintă un mijloc de consolidare a statului de drept. Cu toate acestea, criteriile avute în vedere de noua reglementare trebuie să se supună, asemeni oricărei legi, exigențelor impuse de principiul neretroactivității legii civile, întrucât, potrivit art. 15 alin. (2) din Constituție, „Legea dispune numai pentru viitor [...]”. De aceea, legiuitorul este obligat ca, în activitatea de legiferare, să respecte principiul neretroactivității legii (cu singura excepție permisă, cea a legii penale sau contravenționale mai favorabile). La nivel infraconstituțional, principiul neretroactivității legii civile este prevăzut de art. 6 din Codul civil cu denumirea marginală „Aplicarea în timp a legii civile”. Totodată, art. 3 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 409 din 10 iunie 2011, cuprinde dispoziții referitoare la soluționarea conflictului de legi în timp, potrivit cărora „Actele și faptele juridice încheiate ori, după caz, săvârșite sau produse înainte de intrarea în vigoare a Codului civil nu pot genera alte efecte juridice decât cele prevăzute de legea în vigoare la data încheierii sau, după caz, a săvârșirii ori producerii lor”.

Ținând seama de faptul că principiul neretroactivității legii civile este indisolubil legat de procesul de interpretare și de aplicare al legii, Curtea a constatat că textul ce cuprinde condiția „nu au fost niciodată sancționați disciplinar” creează, din perspectiva conflictului de legi în timp, respectiv Legea Curții Supreme de Justiție nr. 56/1993, republicată, cu modificările și

completările ulterioare, și Legea nr. 303/2004, neajunsuri care sunt de natură a afecta principiul constituțional al aplicării pentru viitor al legii civile. Așa cum însăși instanța de contencios constituțional a statuat în jurisprudența sa, ea „va interveni numai atunci când cel chemat să spună dreptul este încătușat de lege prin imposibilitatea de a respecta o normă constituțională” (a se vedea Decizia nr. 148 din 18 martie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 270 din 11 aprilie 2014).

Că așa stau lucrurile o dovedește și evoluția legislativă a normei criticate referitoare la condiția impusă de legiutor. Astfel, ea a fost introdusă de legiutor în anul 2004 odată cu adoptarea Legii nr. 303/2004, sens în care, potrivit art. 51 alin. (1) din varianta existentă la acea dată, pentru a putea promova în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție, judecătorul ori procurorul interesat trebuia să nu fi fost sancționat disciplinar. Condiția a fost menținută cu același conținut și de modificările aduse textului prin titlul XVII pct. 78 din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005. Legea nr. 303/2004 a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 826 din 13 septembrie 2005, textul criticat regăsindu-se în art. 52 alin. (1). Ulterior, prin Legea nr. 300/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, precum și pentru modificarea art. 29 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 27 decembrie 2011, a fost modificat art. 52 din Legea nr. 303/2004, sens în care condiția supusă controlului se regăsește în alin. (3) al art. 52 și, spre deosebire de forma inițială, respectiv „nu au fost sancționați disciplinar”, a fost adăugat adverbul de timp „niciodată”, condiția legală având următorul conținut, și anume „nu au fost niciodată sancționați disciplinar”. Diferența de nuanță și intensitate dintre cele două forme ale condiției nu a fost în niciun fel motivată în expunerea de motive a Legii nr. 300/2011, inițiatorul făcând de la bun început adăugarea în forma inițială a proiectului de lege.

Fără îndoială că, de la data apariției sale, Legea nr. 303/2004 se aplică tuturor situațiilor juridice născute sub imperiul său. Altfel spus, împrejurarea că unui judecător sau unui procuror care a primit o sancțiune disciplinară pentru o abatere săvârșită după intrarea în vigoare a Legii nr. 303/2004 îi este înlăturată/interzisă materializarea, după acel moment, a oricărei intenții de promovare ca judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție nu este de natură a-i afecta vreun drept fundamental, întrucât simpla expectativă/vocație pe care acesta o are trebuie să se supună regulilor noi instituite, reguli care de altfel îi erau deplin cunoscute.

Alta este situația în care persoana interesată a fost sancționată disciplinar anterior apariției normei criticate. Din această perspectivă aplicarea sancțiunii disciplinare reprezintă un act *uno actu* ale cărei efecte s-au stins, s-au epuizat în momentul respectiv. Prin urmare, constituie un fapt complet realizat care nu mai poate produce alte consecințe juridice în afara celor expres prevăzute la acea dată. Or, în absența unor astfel de norme, activarea ulterioară a unor efecte cu conținut prohibitiv capătă semnificația încălcării principiului neretroactivității legii civile, întrucât, prin natura sa, o sancțiune disciplinară, odată aplicată, nu poate produce alte consecințe și efecte viitoare, cu excepția celor prevăzute în momentul dispunerii ei. În caz contrar, conduita legiutorului înfrânge și cerința previzibilității normei juridice.

---

Așa fiind, deși legea nouă poate dispune cu privire la consecințe și efecte nerealizate susceptibile de executare continuă/sucesivă, ea nu va putea reglementa cu privire la fapte care, înainte de intrarea ei în vigoare, au dat naștere sau, după caz, au modificat sau au stins o situație juridică, ori cu privire la efecte pe care acea situație juridică le-a produs înainte de aceeași dată. Prin urmare, abaterea disciplinară săvârșită anterior apariției Legii nr. 303/2004 reprezintă, din perspectiva conflictului de legi civile în timp, *facta praeterita*, realizată în întregime înainte de intrarea în vigoare a legii noi și pentru care, dacă s-ar aplica o lege ulterioară ar însemna să i se atribuie efect retroactiv. De aceea, dacă legea creează o situație juridică nouă, ea nu ar putea să prevadă că noua situație juridică s-a născut din fapte anterioare intrării sale în vigoare.

În consecință, având în vedere și dispozițiile art. 4 teza finală referitor la Derularea carierei, din Expunerea de motive a Cartei Europene privind Statutul Judecătorilor de la Strasbourg, 8-10 iulie 1998, potrivit căruia ceea ce este de temut este judecătorul blocat în mod ilegal în promovare, Curtea urmează a admite prezenta excepție de neconstituționalitate din perspectiva criticilor fundamentate pe încălcarea dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Constituție, deoarece prevederile art. 52 alin. (3) din Legea nr. 303/2004 sunt constituționale în măsura în care sintagma "nu au fost niciodată sancționați disciplinar" vizează numai abaterile disciplinare comise după intrarea în vigoare a Legii nr. 303/2004.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 52 alin. (3) din Legea nr. 303/2004 și a constatat că sintagma "nu au fost niciodată sancționați disciplinar" este constituțională în măsura în care dispune numai cu privire la abaterile disciplinare săvârșite după intrarea în vigoare a Legii nr. 303/2004.

*Decizia nr. 436 din 8 iulie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 52 alin. (3) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 523 din 14 iulie 2014.*

**Deși Legea nr. 82/2012 stabilește contravențiile care pot fi comise de către furnizorii de rețele publice și de servicii de comunicații electronice în legătură cu procesul de reținere, stocare și accesare a datelor, precum și instituțiile abilitate să constate aceste contravenții și să aplice sancțiunile (Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal și Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații), legea nu prevede un mecanism autentic de control, care să asigure acestor instituții o verificare permanentă și efectivă a respectării dispozițiilor legale, astfel încât să poată fi sesizate cu ușurință cazurile în care furnizorii de servicii încalcă dispozițiile legale privitoare la tipul de date reținute, durata în care acestea sunt stocate, distrugerea lor în cazurile prevăzute de lege ori organele și instituțiile cărora li se permite accesul la aceste date. Prin urmare, dispozițiile legale pun accent în principal pe diligența necesară în domeniul comunicațiilor, dar relativizează garanțiile de siguranță a reținerii și păstrării datelor, din moment ce operatorilor de comunicații electronice nu le sunt impuse standarde corespunzătoare de asigurare a nivelului de securitate care să poată fi controlate efectiv de instituțiile prevăzute de lege. Se mai observă că legea prevede ca infracțiune doar accesarea intenționată, alterarea sau transferul datelor reținute în baza legii, fără autorizare, iar toate celelalte fapte ilicite sunt**



considerate contravenții, ceea ce nu asigură în toate cazurile o protecție corespunzătoare a dreptului la viață intimă, familială și privată, precum și a secretului corespondenței. Nereglementarea unui mecanism real de control a activității furnizorilor de rețele publice și de servicii de comunicații electronice de către o autoritate independentă echivalează cu lipsa unor garanții, astfel cum sunt impuse de prevederile art. 26 și art. 28 din Constituție, care să permită o protecție eficientă a datelor păstrate împotriva riscurilor de abuz, precum și a oricărui acces ori utilizări ilicite a acestor date.

În temeiul art. 12 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cauza a fost judecată în ședință nepublică, având în vedere obiectul dosarului în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

**Cuvinte cheie:** *viață intimă familială și privată, secretul corespondenței, libertatea de exprimare, reținerea datelor cu caracter personal, ingerință deosebit de gravă, furnizori de rețele publice de comunicații electronice, furnizori de servicii de comunicații electronice destinate publicului.*

### Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, excepție ridicată, din oficiu, de Judecătoria Constanța – Secția penală, se arătat că Legea nr. 82/2012 reprezintă transpunerea în legislația națională a Directivei 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE, directivă declarată nevalidă prin Hotărârea din 8 aprilie 2014 a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Se învederează că, prin hotărârea anterior arătată, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a reținut că păstrarea datelor impusă de Directiva 2006/24/CE este aptă să realizeze obiectivul urmărit, respectiv combaterea criminalității grave, precum și păstrarea siguranței publice, însă aceasta presupune o ingerință amplă și deosebit de gravă în drepturile fundamentale la respectarea vieții private și la protecția datelor cu caracter personal, fără ca această ingerință să fie limitată la strictul necesar. Se susține că atât soluția cât și considerentele Hotărârii din 8 aprilie 2014 sunt aplicabile și în prezenta cauză.

Astfel, se arată că dispozițiile art. 152 din Codul de procedură penală și ale Legii nr. 82/2012 apar ca fiind neconstituționale, contravenind prevederilor art. 26 din Constituție. În acest sens, se susține că Legea nr. 82/2012 incriminează doar accesarea intenționată, alterarea sau transferul, fără autorizare a datelor reținute potrivit dispozițiilor acestei legi, fără a oferi o protecție eficientă a datelor față de riscurile de abuz sau de utilizări ilicite. Se mai observă că aceeași lege impune păstrarea datelor pentru o perioadă de 6 luni, fără a distinge între categorii de date, în funcție de persoanele vizate sau de utilizarea lor eventuală în raport cu obiectivul urmărit și că nu sunt prevăzute criterii obiective de stabilire a duratei păstrării, pentru limitarea acesteia la strictul necesar. Se mai susține că, la fel ca și Directiva 2006/24/CE, Legea nr. 82/2012 nu prevede obligația păstrării datelor pe teritoriul Uniunii Europene, nefiind pe deplin asigurat controlul respectării cerințelor privind protecția și securitatea de către o autoritate independentă, aspect ce contravine Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii

---

Europene, un astfel de control constituind un element esențial al protecției persoanelor în raport cu administrarea datelor cu caracter personal.

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

1. Legea nr. 82/2012 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice reprezintă transpunerea în legislația națională a Directivei 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE. Însă, Directiva 2006/24/CE a fost declarată nevalidă prin Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 8 aprilie 2014, pronunțată în cauzele conexe C 293/12 - *Digital Rights Ireland Ltd împotriva Minister for Communications, Marine and Natural Resources și alții* - și C 594/12 - *Kärntner Landesregierung și alții*. Prin hotărârea menționată instanța europeană a constatat că directiva analizată încalcă dispozițiile art. 7, art. 8 și art. 52 alin. (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a arătat, în acest sens, că Directiva 2006/24/CE are ca obiectiv principal armonizarea legislației statelor membre privind obligațiile furnizorilor de servicii de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice de a păstra anumite date generate sau prelucrate, în vederea asigurării disponibilității acestor date pentru prevenirea, cercetarea, depistarea și urmărirea penală a infracțiunilor grave, cum sunt criminalitatea organizată și terorismul. S-a constatat, totodată, că păstrarea datelor în cauză răspunde unui interes general, contribuind la combaterea criminalității grave și, prin urmare, la siguranța publică, și că aceasta nu afectează substanța drepturilor fundamentale ocrotite de Cartă. S-a conchis, însă, că măsurile dispuse prin Directiva 2006/24/CE, cu toate că sunt de natură a realiza obiectivul urmărit, reprezintă o ingerință în drepturile garantate prin art. 7 și art. 8 din Cartă, care nu respectă principiul proporționalității între măsurile luate și interesul public ocrotit

2. Legea nr. 82/2012 a fost adoptată de Parlament ca urmare a pronunțării de către instanța constituțională a Deciziei nr. 1258 din 8 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 798 din 23 noiembrie 2009, prin care s-a constatat că dispozițiile Legii nr. 298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum și pentru modificarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice sunt neconstituționale, Legea nr. 298/2008 reprezentând prima transpunere în legislația națională a Directivei 2006/24/CE. În această privință, Curtea a reținut că garanțiile legale privind utilizarea în concret a datelor reținute - referitoare la excluderea conținutului comunicării sau a informațiilor consultate, ca obiect al stocării datelor, la autorizarea motivată și prealabilă a președintelui instanței competente să judece fapta pentru care s-a început urmărirea penală, în condițiile prevăzute de art. 16 din Legea nr. 298/2008 și cu aplicarea sancțiunilor reglementate la art. 18 și art. 19 din aceasta - nu erau suficiente și adecvate pentru a îndepărta teama că drepturile personale, de natură intimă, sunt violate, așa încât manifestarea acestora să aibă loc într-o manieră acceptabilă.

3. Legea criticată, antamând probleme ce țin de protecția drepturilor constituționale prevăzute la art. 26, art. 28 și art. 30 din Legea fundamentală, reprezintă o intervenție legislativă în sfera acestora, motivată chiar de scopul acestei legi, care coincide, la nivel național, cu cel al Directivei 2006/24/CE și constă în prevenirea, descoperirea și cercetarea infracțiunilor grave de către organele de urmărire penală, instanțele de judecată și organele de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale, scop pe deplin realizat prin legea supusă controlului de constituționalitate.

4. În primul rând, *ingerința în drepturile fundamentale privind viața intimă, familială și privată, secretul corespondenței și libertatea de exprimare este de o mare amploare și trebuie considerată ca fiind deosebit de gravă*, iar împrejurarea că păstrarea datelor și utilizarea lor ulterioară sunt efectuate fără ca abonatul sau utilizatorul înregistrat să fie informat cu privire la aceasta este susceptibilă să imprime în conștiința persoanelor vizate sentimentul că viața lor privată face obiectul unei supravegheri constante.

5. În al doilea rând, datele care fac obiectul reglementării, deși au un caracter predominant tehnic, sunt reținute în scopul furnizării informațiilor cu privire la persoana și viața sa privată. Chiar dacă, potrivit art. 1 alin. (3) din lege, aceasta nu se aplică și conținutului comunicării sau informațiilor consultate în timpul utilizării unei rețele de comunicații electronice, celelalte date reținute, având ca scop identificarea apelantului și a apelatului, respectiv a utilizatorului și a destinatarului unei informații comunicate pe cale electronică, a sursei, destinației, datei, orei și duratei unei comunicări, a tipului de comunicare, a echipamentului de comunicație sau a dispozitivelor folosite de utilizator, a locației echipamentului de comunicații mobile, precum și a altor „date necesare” - nedefinite în lege -, sunt de natură să prejudicieze manifestarea liberă a dreptului la comunicare sau la exprimare. În concret, datele avute în vedere conduc la concluzii foarte precise privind viața privată a persoanelor ale căror date au fost păstrate, concluzii ce pot viza obiceiurile din viața cotidiană, locurile de ședere permanentă sau temporară, deplasările zilnice sau alte deplasări, activitățile desfășurate, relațiile sociale ale acestor persoane și mediile sociale frecventate de ele. Or, *o atare limitare a exercițiului dreptului la viață intimă, familială și privată și la secretul corespondenței, precum și a libertății de exprimare trebuie să aibă loc într-o manieră clară, previzibilă și lipsită de echivoc, astfel încât să fie îndepărtată, pe cât posibil, eventualitatea arbitrarului sau a abuzului autorităților în acest domeniu.*

6. În al treilea rând, *legea criticată nu cuprinde norme clare și precise cu privire la conținutul și aplicarea măsurii reținerii și utilizării, așa încât persoanele ale căror date au fost păstrate să beneficieze de garanții suficiente care să asigure o protecție eficientă împotriva abuzurilor și a oricărui acces sau utilizări ilicite.* Astfel, legea nu prevede criterii obiective care să limiteze la strictul necesar numărul de persoane care au acces și pot utiliza ulterior datele păstrate, că accesul autorităților naționale la datele stocate nu este condiționat, în toate cazurile, de controlul prealabil efectuat de către o instanță sau de o entitate administrativă independentă, care să limiteze acest acces și utilizarea lor la ceea ce este strict necesar pentru realizarea obiectivului urmărit. Garanțiile legale privind utilizarea în concret a datelor reținute nu sunt suficiente și adecvate pentru a îndepărta teama că drepturile personale, de natură intimă, sunt violate, așa încât manifestarea acestora să aibă loc într-o manieră acceptabilă.

7. În plus față de argumentele aduse anterior, Curtea consideră necesar, pentru înțelegerea exactă a mecanismului reținerii datelor, operarea unei distincții între două etape diferite. Observând că datele în discuție se referă, în principal, la datele de trafic și de localizare a persoanelor, precum și la datele necesare pentru identificarea unui abonat sau a unui utilizator înregistrat, mecanismul reglementat implică două etape, prima fiind aceea a reținerii și stocării datelor, iar cea de-a doua, aceea a accesului la aceste date și a folosirii lor.

8. Reținerea și stocarea datelor, care în mod firesc este prima operațiune din punct de vedere cronologic, revine, ca obligație, furnizorilor de rețele publice și de servicii de comunicații electronice destinate publicului. Această operațiune este una tehnică, fiind realizată automat în baza unor programe informatice atâta timp cât legea prevede obligația furnizorilor desemnați de lege de a reține respectivele date. Întrucât atât potrivit Directivei 2006/24/CE, cât și conform Legii nr. 82/2012, scopul reținerii și stocării este unul general, urmărindu-se garantarea siguranței naționale, a apărării, precum și prevenirea, cercetarea, detectarea și urmărirea penală a infracțiunilor grave, reținerea și stocarea nefiind legate și determinate de un caz concret, apare ca evident caracterul continuu al obligației furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice și a furnizărilor de servicii electronice de a reține aceste date pe întreaga perioadă prevăzută expres de cadrul normativ în vigoare, respectiv pe o perioadă de 6 luni, conform Legii nr. 82/2012. De asemenea, în această etapă, fiind vorba exclusiv de reținerea și stocarea unei mase de informații, identificarea ori localizarea celor care sunt subiecții unei comunicații electronice nu se realizează în concret, această urmând a avea loc abia în a doua etapă, după ce este permis accesul la date și utilizarea acestora.

9. Curtea apreciază că tocmai datorită naturii și specificului primei etape, din moment ce legiuitorul consideră necesară reținerea și stocarea datelor, prin ea însăși doar această operațiune nu contravine dreptului la viață intimă, familială și privată, ori secretului corespondenței. Nici Constituția și nici jurisprudența Curții Constituționale nu interzic stocarea preventivă, fără o ocazie anume a datelor de trafic și de localizare, cu condiția însă ca accesul la aceste date și utilizarea lor să fie însoțite de garanții și să respecte principiul proporționalității.

10. Prin urmare, Curtea apreciază că abia raportat la cea de-a doua etapă, aceea a accesului și a utilizării acestor date, se ridică problema conformității reglementărilor legale cu dispozițiile constituționale. Examinând dispozițiile Legii nr. 82/2012, cu privire la accesul organelor judiciare și a celorlalte organe de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale la datele stocate, Curtea constată că legea nu oferă garanțiile necesare protecției dreptului la viață intimă, familială și privată, a secretului corespondenței și a libertății de exprimare ale persoanelor ale căror date stocate sunt accesate.

11. Astfel, așa cum a fost arătat anterior, potrivit dispozițiilor art. 1 din Legea nr. 82/2012, au acces la datele reținute conform prevederilor acestei legi, organele de urmărire penală, instanțele de judecată și organele de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale. Însă, potrivit dispozițiilor art. 18 din Legea nr. 82/2012, doar organele de urmărire penală sunt obligate să respecte dispozițiile art. 152 din Codul de procedură penală, această obligație nefiind prevăzută și pentru organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale, care pot accesa aceste date în conformitate cu „legile speciale în materie”, așa cum prevede art. 16 alin. (1) din Legea nr. 82/2012. Prin urmare, doar solicitarea adresată de organele de urmărire penală furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice și furnizorilor de servicii de

comunicații electronice destinate publicului de transmitere a datelor reținute este supusă autorizării prealabile a judecătorului de drepturi și libertăți.

12. Solicitățile de acces la datele reținute în vederea utilizării lor în scopul prevăzut de lege, formulate de către organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale, nu sunt supuse autorizării sau aprobării instanței judecătorești, lipsind astfel garanția unei protecții eficiente a datelor păstrate împotriva riscurilor de abuz precum și împotriva oricărui acces și a oricărei utilizări ilicite a acestor date. Această împrejurare este de natură a constitui o ingerință în drepturile fundamentale la viață intimă, familială și privată și a secretului corespondenței și, prin urmare, contravine dispozițiilor constituționale care consacră și protejează aceste drepturi.

13. Din analiza „legilor speciale în materie”, la care art. 16 alin. (1) din Legea nr. 82/2012 face trimitere, Curtea constată că organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale pot accesa și folosi datele stocate fără a fi nevoie de autorizarea instanței de judecată. Astfel, Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 18 martie 2014, stabilește, la art. 8, organele de stat cu atribuții în domeniul securității naționale, acestea fiind Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe și Serviciul de Protecție și Pază, iar la art. 9, prevede că Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Justiției își organizează structuri de informații cu atribuții specifice domeniilor lor de activitate. Curtea mai constată că, potrivit art. 13 lit. e) din lege, organele cu atribuții în domeniul securității naționale pot, în condițiile existenței unor amenințări la adresa siguranței naționale a României, astfel cum sunt definite acestea la art. 3 din Legea nr. 51/1991, să solicite obținerea datelor generate sau prelucrate de către furnizorii de rețele publice, de comunicații electronice ori furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, altele decât conținutul acestora, și reținute de către aceștia potrivit legii, fără ca acest articol ori art. 14 din lege să prevadă că această solicitare trebuie să fie autorizată de către judecător.

14. Curtea reține, de asemenea, că, potrivit art. 9 din Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, „în vederea stabilirii existenței amenințărilor la adresa securității naționale, prevăzute la art. 3 din Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României, cu modificările ulterioare, serviciile de informații pot efectua, cu respectarea legii, verificări prin: [...] e) obținerea datelor generate sau prelucrate de către furnizorii de rețele publice de comunicații electronice sau furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, altele decât conținutul acestora, și reținute de către aceștia potrivit legii.”. Dar, la fel ca și prevederile Legii nr. 82/2012 și ale Legii nr. 51/1991, nici dispozițiile Legii nr. 14/1992 nu prevăd obligația acestui serviciu de informații de a obține autorizarea judecătorului pentru a avea acces la datele stocate.

15. Totodată, Curtea reține că Legea nr. 1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 18 octombrie 2000, prevede la art. 10 alin. (1) că „*Serviciul de Informații Externe este autorizat să folosească persoane juridice sub acoperire, înființate în condițiile legii, să utilizeze metode specifice, să creeze și să dețină mijloace adecvate pentru obținerea, verificarea, protecția, evaluarea, valorificarea și stocarea datelor și informațiilor referitoare la siguranța națională*”, iar, conform alin. (3) al aceluiași articol, „*folosirea mijloacelor de obținere, verificare și valorificare a datelor și a informațiilor nu trebuie să lezeze în nici un fel drepturile sau*

*libertățile fundamentale ale cetățenilor, viața particulară, onoarea sau reputația lor ori să îi supună la îngrădiri ilegale*". De asemenea, potrivit art. 11 al Legii nr. 1/1998, „*Serviciul de Informații Externe are dreptul, în condițiile prevăzute de lege, să solicite și să obțină de la autoritățile publice române, agenți economici, alte persoane juridice, precum și de la persoane fizice informații, date sau documente necesare îndeplinirii atribuțiilor sale*". Prin urmare, Curtea constată că Legea nr. 1/1998 nu reglementează în mod distinct accesul Serviciului de Informații Externe la datele reținute de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, acest acces fiind însă reglementat de art. 13 din Legea nr. 51/1991, fără a fi condiționat, deci, de autorizarea prealabilă a unei instanțe judecătorești.

16. Or, lipsa unor astfel de autorizări a fost criticată, printre altele, și de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene prin Hotărârea din 8 aprilie 2014, această lipsă echivalând cu insuficiența garanțiilor procesuale necesare ocrotirii dreptului la viața privată și a celorlalte drepturi consacrate de art. 7 din Carta drepturilor și libertăților fundamentale și a dreptului fundamental la protecția datelor cu caracter personal, consacrat de art. 8 din Cartă (par. 62).

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile Legii nr. 82/2012 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice sunt neconstituționale. De asemenea, Curtea a constatat că prevederile art. 152 din Codul de procedură penală sunt constituționale în raport de criticile formulate.

*Decizia nr. 440 din 8 iulie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 82/2012 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice și ale art. 152 din Codul de procedură penală a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 4 septembrie 2014.*

**Invocarea în susținerea excepției a unor dispoziții constituționale direct în fața Curții, și nu în fața instanței de judecată, contravine art. 10 alin. (2) și art. 29 alin. (1)-(4) din Legea nr. 47/1992.**

**Cuvinte cheie:** *dispoziții constituționale, achiziții publice, contract de achiziție publică, Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice.*

## **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate autoarea acesteia susține, în esență, că prevederile art. 296<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 sunt contrare art. 16 și art. 135 din Constituție. Astfel, prin forma textului aplicabilă la data de 7 mai 2012, pentru

situația în care acțiunea în anulare a unui contract de achiziție publică era inițiată de Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, s-a instituit în mod expres imprescriptibilitatea dreptului la acțiune, în condițiile în care, cu privire la acțiunea în anulare aflată la dispoziția unor terți, a fost stabilită o limitare pentru exercitarea acestui drept, conform dispozițiilor art. 287<sup>14</sup>, respectiv un termen expres de 30 de zile de la data publicării anunțului de atribuire și maxim 6 luni atunci când anunțul nu a fost publicat. De asemenea, prevederile criticate conțin motive suplimentare de nulitate ce pot fi invocate doar de către Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice. Or, astfel, s-au creat două regimuri distincte în considerarea titularului dreptului la acțiune împotriva unui contract de achiziție publică. Totodată, arată că îndeplinirea de către stat a obligației de a asigura libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție, implică în mod esențial respectarea principiului siguranței circuitului civil, iar în materia achizițiilor publice, la nivel unional, este prevăzut în mod expres caracterul fundamental al securității juridice. În acest sens menționează Directiva 66/2007/CE din 11 decembrie 2007 privind modificarea Directivei 89/665/CE și a Directivei 92/13/CE în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică.

II. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art. 296<sup>1</sup> alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, cu modificările ulterioare.

Se consideră că dispozițiile legale criticate sunt contrare prevederilor constituționale ale art. 16 – *Egalitatea în drepturi* și art. 135 – *Economia*. De asemenea, în susținerea excepției de neconstituționalitate, în ședința publică a Curții Constituționale, sunt invocate și dispozițiile art. 148 din Constituție referitor la Integrarea în Uniunea Europeană.

III. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține următoarele:

1. Autoarea prezentei excepții de neconstituționalitate este nemulțumită de faptul că prevederile criticate nu instituie un termen în interiorul căruia Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice poate introduce acțiuni în anularea unui contract de achiziție publică, „fiind instituit în mod expres imprescriptibilitatea dreptului la acțiune”, în condițiile în care, cu privire la acțiunea în anulare aflată la dispoziția unor terți, a fost stabilită o limitare pentru exercitarea acestui drept, respectiv un termen expres de 30 de zile de la data publicării anunțului de atribuire și maxim 6 luni atunci când anunțul nu a fost publicat (dispozițiile art. 287<sup>14</sup>). De asemenea, autoarea prezentei excepții de neconstituționalitate arată că prevederile criticate conțin motive suplimentare de nulitate ce pot fi invocate doar de către Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, creându-se, astfel, două regimuri distincte în considerarea titularului dreptului la acțiune împotriva unui contract de achiziție publică. În aceste condiții, consideră că se aduce atingere prevederilor constituționale referitoare la egalitatea în drepturi și celor referitoare la economie.

2. Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice a fost înființată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2005, publicată în Monitorul Oficial al

---

României, Partea I, nr. 572 din 4 iulie 2005, aprobată cu modificări prin Legea nr. 111/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 379 din 3 mai 2006. Totodată, este de menționat că Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice a fost înființată prin reorganizarea Direcției de reglementare și monitorizare a achizițiilor publice din cadrul Ministerului Finanțelor Publice și a Serviciului achiziții lucrări publice al Direcției generale achiziții în lucrări publice și infrastructură rurală din cadrul Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului.

Prin atribuțiile încredințate și prin structura sa, Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice îndeplinește anumite funcții, [art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2005], respectiv: de elaborare a strategiei în domeniul achizițiilor publice, în conformitate cu cerințele acquis-ului comunitar; de reglementare a procedurilor pentru atribuirea contractelor de achiziție publică; de monitorizare, analiză, evaluare și supraveghere a modului de atribuire a contractelor de achiziție publică; de reprezentare a României în cadrul comitetelor consultative, grupurilor de lucru și al rețelelor de comunicare, organizate de Comisia Europeană; de consiliere metodologică a autorităților contractante în procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică, cu rol de suport în aplicarea corectă a legislației în acest domeniu; de inițiere, organizare și susținere, prin personalul propriu, a cursurilor de perfecționare și instruire a personalului autorităților și instituțiilor publice care aplică dispozițiile legale referitoare la achizițiile publice.

3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii reglementează regimul juridic al contractului de achiziție publică, al contractului de concesiune de lucrări publice și al contractului de concesiune de servicii, procedurile de atribuire a acestor contracte, precum și modalitățile de soluționare a contestațiilor formulate împotriva actelor emise în legătură cu aceste proceduri [art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006].

Scopul acestei ordonanțe de urgență îl constituie: promovarea concurenței între operatorii economici; garantarea tratamentului egal și nediscriminarea operatorilor economici; asigurarea transparenței și integrității procesului de achiziție publică; asigurarea utilizării eficiente a fondurilor publice, prin aplicarea procedurilor de atribuire de către autoritățile contractante [art. 2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006]. Principiile care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică sunt: nediscriminarea; tratamentul egal; recunoașterea reciprocă; transparența; proporționalitatea; asumarea răspunderii [art. 2 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006].

Având în vedere atât prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2005, cât și cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006, Curtea nu poate reține încălcarea prevederilor constituționale ale art. 16 și art. 135 menționate în susținerea prezentei excepții de neconstituționalitate.

În ceea ce privește încălcarea prevederilor art. 16 din Constituție, Curtea, în jurisprudența sa, a reținut că, în măsura în care reglementările deduse controlului se aplică tuturor celor aflați în situația prevăzută în ipoteza normei legale, fără nicio discriminare pe considerente arbitrare, critica cu un atare obiect nu este întemeiată. Or, termenele stabilite prin dispozițiile art. 287<sup>14</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 în interiorul cărora se poate cere



constatarea nulității contractului, respectiv de 30 de zile de la data publicării anunțului de atribuire și maxim 6 luni atunci când anunțul nu a fost publicat, se aplică tuturor celor aflați în ipoteza acestor prevederi, respectiv tuturor celor care au un interes să conteste contractul, respectiv „terți”. Or, Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nu se află în aceeași situație, iar prevederile art. 296<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 au o justificare rezonabilă, întrucât vin în completarea prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2005, care instituie ca principală atribuție a acestei instituții aceea de monitorizare, analiză, evaluare și supraveghere a modului de atribuire a contractelor de achiziție publică. Ca atare, este justificată imprescriptibilitatea dreptului la acțiune al Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice în ceea ce privește constatarea nulității absolute a contractelor, pentru motive prevăzute expres de legislația în materie.

În ceea ce privește pretinsa încălcare a dispozițiilor constituționale referitoare la economie, Curtea reține că prevederile criticate sunt tocmai o expresie a celor statuate în art. 135 din Constituție, statul având obligația să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție; protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară; exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național; aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene.

4. Referitor la invocarea în susținerea excepției de neconstituționalitate și a dispozițiilor art. 148 din Constituție, Curtea observă că acestea sunt menționate în susținerile orale ale reprezentantului autoarei prezentei excepții de neconstituționalitate în fața Curții Constituționale. Or, invocarea în susținerea excepției a unor dispoziții constituționale direct în fața Curții, și nu în fața instanței de judecată, contravine art. 10 alin. (2) și art. 29 alin. (1)-(4) din Legea nr. 47/1992, întrucât cadrul procesual specific excepției de neconstituționalitate rezultă din încheierea de sesizare și din motivarea scrisă a autorului, iar aceasta din urmă nu poate fi completată în fața Curții Constituționale cu elemente noi, ce nu au fost puse în discuția părților în fața instanței de judecată (Decizia nr. 63 din 25 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 110 din 14 februarie 2007, Decizia nr. 517 din 8 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 412 din 2 iunie 2008 sau Decizia nr. 1313/2011 din 4 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 12 din de 6 ianuarie 2012.

IV. Cu unanimitate de voturi, Curtea respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată și constată că dispozițiile art. 296<sup>1</sup> alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii sunt constituționale în raport de criticile formulate.

*Decizia nr. 451 din 16 septembrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 296<sup>1</sup> alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 856 din 24 noiembrie 2014.*

---

**Instanțele judecătorești nu pot analiza și cenzura opțiunea Președintelui României prin cercetarea motivelor pentru care acesta dispune de prerogativa sa de a numi un judecător la Curtea Constituțională cu privire la o persoană apreciată a întruni cerința înaltei competențe profesionale, în condițiile stabilite de Constituția României, ci pot doar să verifice și să decidă în legătură cu îndeplinirea condițiilor obiective prevăzute de lege.**

**Cuvinte cheie:** *controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, decretele Președintelui României, numirea judecătorilor Curții Constituționale, rolul Curții Constituționale, egalitatea în drepturi, demnitate publică.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, Președintele României și Administrația Prezidențială, prin Departamentul Constituțional-Legislativ apreciază că dispozițiile art. 8 alin. (1) raportat la art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că ar fi incluse în sfera contenciosului administrativ decretele Președintelui României prin care acesta își exercită competențele constituționale de numire a unui judecător la Curtea Constituțională. Decretele Președintelui emise în exercitarea atribuției constituționale prevăzute de art. 142 din Constituție, nu sunt simple acte administrative susceptibile de control pe calea contenciosului administrativ, ci sunt acte juridice complexe ce exprimă raporturi de natură constituțională între Președintele României, pe de o parte și Parlament, pe de altă parte, și în consecință potrivit art. 1 alin. (4) din Constituție, nu sunt cenzurabile de către instanțele judecătorești pe calea contenciosului administrativ. De altfel, prin Decizia nr. 946 din 30 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 782 din 19 noiembrie 2007, Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție „se limitează numai la reglementarea constituțională a garantării controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ, de la care fac excepție în mod absolut numai două categorii de acte, cele de comandament cu caracter militar și cele care privesc raporturile cu Parlamentul, care prin natura lor nu sunt supuse sub nicio formă controlului judecătoresc”.

Autorii excepției susțin că Președintele României exercită atât atribuții constituționale, cât și atribuții legale. În privința celor constituționale, jurisprudența Curții Constituționale a recunoscut că, în exercitarea prerogativelor sale, Președintele României se bucură în unele cazuri de putere discreționară, iar în altele de o largă putere de apreciere cu privire la îndeplinirea unor standarde legale. Așa fiind, principiul supremației Constituției, proclamat prin art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, interzice ca instanțele de judecată să se poată pronunța asupra unei atribuții constituționale ce implică analiza exclusivă a emitentului actului de numire. Or, emiterea decretului Președintelui României s-a realizat cu respectarea dispozițiilor cuprinse în Constituție - Titlul V „Curtea Constituțională”, respectiv art. 142 alin. (3) potrivit căruia: „Treii judecătorii sunt numiți de Camera Deputaților, trei de Senat și trei de Președintele României”.

În ceea ce privește funcția de judecător al Curții Constituționale, autorii excepției de neconstituționalitate arată că Legea fundamentală stabilește că numirea se realizează de către autoritatea legislativă și cea executivă - Camera Deputaților și Senatul, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte. Curtea se reînnoiește periodic și parțial, cu o treime

dintre judecători din 3 în 3 ani, fiecare autoritate competentă desemnând câte un judecător. Astfel, șase judecători sunt desemnați de către cele două Camere ale Parlamentului, prin hotărâri ale plenului Camerei Deputaților și ale plenului Senatului, iar trei de către Președintele României, prin decrete prezidențiale. Condițiile ce trebuie să fie îndeplinite sunt cuprinse în art. 143 din Constituție și reluate în art. 61 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, respectiv „Judecătorii Curții Constituționale trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înalta competență profesională și o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior.” Chiar dacă Legea nr. 47/1992 nu prevede o procedură de urmat în cazul numirii judecătorilor constituționali de către Președintele României, este evident că verificarea îndeplinirii celor trei condiții prevăzute de art. 143 din Constituție este atributul exclusiv al Președintelui României, care își asumă și răspunderea politică, în fața corpului electoral, pentru numirea realizată.

Pe de altă parte, dacă s-ar considera că decretul Președintelui poate fi supus controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, ar însemna că există o diferență de regim juridic al actelor prin care se realizează numirea judecătorilor constituționali. Astfel, în opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, nu există niciun fundament constituțional în baza căruia decretele Președintelui României emise în temeiul dispozițiilor art. 142 din Constituție să fie supuse controlului judecătoresc, câtă vreme hotărârile Camerei Deputaților și Senatului, emise în temeiul aceluiași dispoziții constituționale, sunt cenzurate de către însăși Curtea Constituțională. Or, atunci când este vorba de instituții fundamentale, de rang constituțional, protecția constituțională oferită acestora trebuie să fie unitară. În raport de rolul Curții în ansamblul instituțiilor fundamentale ale statului este firesc ca Plenul Curții să fie singura autoritate îndreptățită să analizeze și să constate situațiile care pot afecta acest mandat, cenzurând astfel actele emise cu nesocotirea competențelor constituționale. De lege lata, actul de numire este supus unui tratament juridic diferit, în sensul că ar putea fi cenzurat pe calea contenciosului administrativ doar decretul Președintelui României, în timp ce hotărârile Camerei Deputaților și Senatului pot fi cenzurate doar de către Curtea Constituțională. De aceea se apreciază că expresia „act emis în executarea legii” nu ar trebui să vizeze și cazurile în care se numește un judecător al Curții Constituționale prin decret prezidențial.

Pe cale de consecință, textele legale criticate creează un tratament juridic discriminatoriu între persoane aflate în aceeași situație juridică - judecători ai Curții Constituționale -, întrucât nu exclude posibilitatea ca actul de numire a unui judecător al Curții Constituționale prin decret prezidențial să fie cenzurat, sub aspectul îndeplinirii celor trei condiții de numire de către instanța de contencios administrativ. Așadar, în opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, textul de lege criticat este constituțional în măsura în care exclude posibilitatea promovării în contencios administrativ a unei acțiuni în anularea decretului Președintelui României, mai ales în condițiile în care persoana numită satisface cele două exigențe obiective, respectiv are studii superioare și o vechime în activitate juridică de cel puțin 18 ani.

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate, Curtea a reținut următoarele:

Actele juridice ale Președintelui României, adoptate în exercitarea atribuțiilor mandatului constituțional, sunt decretele prezidențiale. Aceste acte sunt manifestări unilaterale de voință, realizate în scopul de a produce efecte juridice, și pot avea caracter individual sau normativ. Dispozițiile constituționale prevăd, sub sancțiunea inexistenței actului, publicarea decretului în

---

Monitorul Oficial al României, dată de la care acesta intră în vigoare. Toate decretul au caracter executoriu, fiind general obligatorii, autoritățile statului cărora le sunt destinate fiind însărcinate cu ducerea la îndeplinire a celor statuate în cuprinsul actului. Potrivit dispozițiilor art. 100 alin. (2) din Constituție, unele decrete ale Președintelui se contrasemnează de prim-ministru.

Acestor acte juridice le sunt aplicabile dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, potrivit cărora: „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.” Așa fiind, în măsura în care, prin obiectul de reglementare, decretul Președintelui nu se circumscrie sferei actelor exceptate, ele pot fi atacate în contencios administrativ, potrivit dispozițiilor Legii nr. 554/2004.

Potrivit dispozițiilor constituționale ale art. 142 coroborate cu cele ale art. 143, numirea în funcția de judecător al Curții Constituționale este condiționată de îndeplinirea a trei condiții cumulative:

- pregătire juridică superioară;
- cel puțin 18 ani vechime în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior;
- înaltă competență profesională.

Legiuitorul ordinar a reglementat procedura de numire a judecătorilor constituționali, detaliind în cuprinsul art. 5 al Legii nr. 47/1992 cazul numirilor făcute de Parlament. Astfel, depunerea candidaturilor la fiecare Cameră implică depunerea unui curriculum vitae și a actelor doveditoare privind îndeplinirea cumulativă a condițiilor stipulate de Constituție. Candidații sunt audiați de comisiile juridice ale fiecărei Camere și, ulterior, de plenul Camerei care face numirea. Camera Deputaților și Senatul, în ședințe separate, numesc, cu votul majorității membrilor lor, la propunerea Biroului permanent și pe baza recomandării Comisiei juridice, în calitate de judecător, persoana care a întrunit numărul cel mai mare de voturi. Numirea se face în temeiul prevederilor art. 142 și 143 din Constituția României, precum și ale art. 5 și 68 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, prin hotărâre a Camerei Deputaților, respectiv a Senatului. Ultima etapă a procedurii de numire o reprezintă depunerea jurământului în fața Președintelui României și a președinților celor două Camere ale Parlamentului, moment care marchează începerea mandatului de judecător.

În cazul numirii judecătorilor constituționali de către Președintele României, Legea nr. 47/1992 nu prevede etapele procedurale pe care le implică numirea în funcția de demnitate publică, însă este evident că verificarea îndeplinirii celor trei condiții prevăzute de art. 143 din Constituție este atributul exclusiv al Președintelui României. Decretul privind numirea unui judecător la Curtea Constituțională se emite în temeiul prevederilor art. 94 lit. c), ale art. 100 alin. (1) și ale art. 142 alin. (2) și (3) din Constituție, precum și ale art. 5 alin. (2) și ale art. 68 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992.

În ceea ce privește critica potrivit căreia textele legale criticate creează un tratament juridic discriminatoriu între persoane aflate în aceeași situație juridică - judecători ai Curții Constituționale -, întrucât decretul Președintelui României poate fi cenzurat pe calea contenciosului administrativ de către instanțele de drept comun, în timp ce hotărârile Camerei

Deputaților și Senatului pot fi cenzurate de către Curtea Constituțională, apreciem că o atare obiecție este neîntemeiată. Tratatul procesual diferit sub aspectul instanței competente să efectueze controlul actului de numire în funcția de judecător constituțional este justificat în mod obiectiv și rezonabil de natura juridică diferită a actelor juridice supuse controlului. Astfel, decretul Președintelui, așa cum s-a arătat în prealabil, reprezintă un act administrativ căruia îi este aplicabil regimul juridic corespunzător, consacrat la nivel constituțional [art. 126 alin. (6)] și legal (Legea nr. 554/2004). Hotărârile Parlamentului constituie acte juridice ale forului legislativ, supuse regimului juridic reglementat prin Constituție (art. 67), regulamentele celor două Camere ale Parlamentului și Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale (art. 27 și 28). Prin urmare, atât natura juridică diferită, cât și dispozițiile constituționale însele disting între cele două categorii de acte juridice, astfel că instanța constituțională nu poate reține incompatibilitatea dispozițiilor art. 8 alin. (1) coroborate cu cele ale art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 cu principiul egalității în drepturi a cetățenilor, consacrat de art. 16 din Constituție.

Sub aspectul verificării condițiilor constituționale și legale pe care persoana numită în funcția de judecător constituțional trebuie să le întrunească, dacă în privința primelor două condiții (pregătire juridică superioară și vechimea de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior), verificarea are la bază date concrete, obiective, susceptibile a fi supuse unui control judecătoresc al instanțelor de drept comun sau al Curții Constituționale, în ceea ce privește cea de-a treia condiție (înalta competență profesională), aceasta implică evaluarea și decizia exclusivă a autorităților abilitate de Constituție să facă numirea, în temeiul unor aprecieri proprii. Astfel, marja de apreciere a Președintelui României, a Senatului și a Camerei Deputaților în exercitarea atribuției de a numi judecătorii constituționali nu este limitată la verificarea aspectelor de legalitate pe care le presupune îndeplinirea condițiilor obiective, cuantificabile (legea stabilind în ceea ce privește rangul studiilor și al vechimii juridice nivelul minimal al condițiilor pe care persoana numită trebuie să le respecte), ci vizează și aspecte de oportunitate, autoritățile competente având libertate absolută, în acest caz, de a alege o anumită persoană apreciată a întruni condiția „înaltei competențe profesionale”.

Potrivit dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 142 și art. 143, judecătorii Curții Constituționale sunt numiți de Camera Deputaților, de Senat și de Președintele României. Reținem că stipularea în Constituție a procedurii de desemnare a judecătorilor constituționali constituie o garanție a independenței acestora și a exercitării cu imparțialitate a atribuțiilor ce le revin conform Legii fundamentale. Totodată, Curtea observă că această funcție este una dintre cele cu cel mai înalt rang în cadrul autorităților statului, rolul său fundamental derivând din competențele care revin Curții Constituționale, unica autoritate de jurisdicție constituțională în România, menită să garanteze supremația Constituției.

Dezvoltând normele constituționale, dispozițiile Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale prevăd procedura de numire de către Parlament a judecătorilor constituționali, respectiv numirea persoanelor care au întrunit votul majorității membrilor fiecărei Camere, la propunerea birourilor permanente și pe baza recomandării comisiilor juridice. O atare reglementare este necesară în considerarea specificului activității unei Camere a Parlamentului, acela de a adopta o decizie colectivă, luată cu majoritatea voturilor, după o dezbatere publică, pe baza unei proceduri stabilite de lege. Potrivit poziției

---

preeminente a Parlamentului în sistemul autorităților publice ale României, el exercită prerogative de cea mai mare însemnătate pentru activitatea de stat, fiind, în întregul său, expresia suveranității naționale rezultată din alegerile parlamentare. Între aceste prerogative, alături de cea privitoare la adoptarea legilor, este și activitatea de numire în funcțiile de demnitate publică. Desigur, Parlamentul nu poate desfășura, în plenul său, o atare activitate fără a beneficia de suportul informațional necesar pentru a-și formula o opinie corectă asupra persoanelor care urmează a fi desemnate pentru exercitarea atribuțiilor pe care funcția de demnitate publică o implică. Rolul comisiilor juridice în procedura de numire a judecătorilor constituționali este tocmai acela de a culege și a oferi acele date necesare plenului fiecărei Camere spre a-și fonda, în mod optim, luarea unei decizii. Astfel, pe baza curriculum-ului vitae depus de candidat și a audierii acestuia, comisia întocmește un raport prin care prezintă plenului Camerei toate informațiile cu privire la profilul candidatului: cariera profesională, probitatea morală, experiența în domeniul juridic sau calitățile individuale, elemente ce se circumscriu noțiunii de „înaltă competență profesională”.

În ceea ce privește desemnarea judecătorilor constituționali de către Președintele României - autoritate fundamentală în cadrul democrației constituționale, legitimată prin votul liber exprimat al cetățenilor români -, autoritatea decizională este una individuală, iar nu colectivă ca în cazul Parlamentului. Deși legea nu prevede în mod expres o procedură și în acest caz, apare cu evidență că elemente specifice procedurii parlamentare sunt pe deplin aplicabile: prezentarea unui curriculum vitae al candidaților, solicitarea de informații concludente cu privire la profilul profesional, eventuale audieri ale persoanelor candidate etc.

În ambele ipoteze, decizia de numire în funcția de demnitate publică aparține în exclusivitate titularilor prevăzuți de Constituție și implică o apreciere subiectivă, întemeiată pe informațiile care sunt evaluate în mod personal, de către fiecare deputat sau senator, prin acordarea votului în cadrul deciziei colective a fiecărei Camere a Parlamentului, respectiv de către Președintele României, care manifestă o opțiune personală, în cadrul unei decizii individuale. Odată adoptate aceste decizii, opțiunea fiecărui for decident este asumată în plan instituțional și politic, răspunderea pentru alegerea realizată fiind circumscrișă acestui cadru.

O interpretare contrară ar însemna că, analizând condiția subiectivă a „înaltei competențe profesionale”, instanțele judecătorești, învestite cu exercitarea controlului de legalitate a decretului Președintelui, sau Curtea Constituțională, învestită cu controlul de constituționalitate al hotărârilor Parlamentului, s-ar substitui prerogativelor constituționale ale Președintelui României, Senatului sau Camerei Deputaților, după caz, în ceea ce privește numirea unor persoane în funcțiile de demnitate publică, decizia acestor autorități putând fi invalidată în urma efectuării unui control fundamentat pe aprecieri în egală măsură subiective, de către un for judiciar care ar pronunța o hotărâre judecătorească întemeiată pe standarde relative, variabile și echivoce, ceea ce este în evidentă contradicție cu prevederile legale.

Mai mult, a accepta o atare teză echivalează cu negarea atribuțiilor constituționale proprii ale celor două Camere ale Parlamentului, respectiv a Președintelui României, care ar deveni atribuții comune/partajate cu Curtea Constituțională, respectiv instanțele judecătorești, ceea ce contravine prevederilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitoare la principiul separației puterilor în stat, precum și dispozițiilor art. 1 alin. (5) care consacră principiul supremației Constituției. Prin urmare, în ceea ce privește îndeplinirea condiției înaltei competențe

profesionale, nici instanțele judecătorești și nici Curtea Constituțională nu au vreo competență de control și cenzură.

Luând în considerare argumentele reținute de instanța constituțională prin Decizia nr. 251 din 30 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 376 din 21 mai 2014, și prin Decizia nr. 389 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 534 din 17 iulie 2014, pronunțate cu ocazia efectuării unui control de constituționalitate asupra unor acte de numire în funcții de demnitate publică, Curtea apreciază că raționamentul juridic pe care s-au întemeiat aceste hotărâri, respectiv consacrarea caracterului dihotomic al condițiilor legale pe care persoana numită trebuie să le îndeplinească, condiții obiective și condiții subiective, cu consecința admisibilității unui control efectuat de instanța constituțională exclusiv în ceea ce privește condițiile obiective, este pe deplin aplicabil și în prezenta speță, premisele fiind similare.

Mutatis mutandis, instanțele judecătorești nu pot analiza și cenzura opțiunea Președintelui României prin cercetarea motivelor pentru care acesta dispune de prerogativa sa de a numi un judecător la Curtea Constituțională cu privire la o persoană apreciată a întruni cerința înaltei competențe profesionale, în condițiile stabilite de Constituția României, ci pot doar să verifice și să decidă în legătură cu îndeplinirea condițiilor obiective prevăzute de lege.

Prin urmare, Curtea constată că dispozițiile art. 8 alin. (1) raportat la art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 sunt constituționale în măsura în care se interpretează în sensul că decretele Președintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale”.

III. Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 8 alin. (1) raportate la art. 2 alin. (1) lit. c) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt constituționale în măsura în care se interpretează în sensul că decretele Președintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale”.

*Decizia nr. 459 din 16 septembrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 8 alin. (1) raportate la art. 2 alin. (1) lit. c) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 30 septembrie 2014.*

**Exercitarea căilor de atac fațetă a accesului liber la justiție. Condiționarea exercitării căii de atac de încheierea, în mod obligatoriu, a unui contract de asistență judiciară, drept condiție de admisibilitate a recursului, impune în sarcina individului atât condiții excesive pentru exercitarea căii de atac a recursului, cât și costuri suplimentare și semnificative în raport cu cheltuielile efectuate de cetățean pentru plata serviciului justiției. Instituirea unei căi de atac ca modalitate de acces la justiție implică, de principiu, asigurarea posibilității de a o utiliza pentru toți cei care au un drept, un interes legitim, capacitate și calitate procesuală. Dreptul de a obține asistență juridică nu este un drept absolut. Calea de atac a recursului este deschisă tuturor persoanelor care au un interes în a o promova, interes care nu ar mai**

---

**putea fi valorificat având în vedere costurile promovării unei asemenea proceduri. Ajutorul public judiciar nu poate fi considerat un remediu judiciar capabil să asigure accesul tuturor cetățenilor la calea de atac a recursului. Test de proporționalitate**

*Cuvinte cheie: acces liber la justiție, cheltuieli judiciare, proces echitabil, drept la apărare, recurs, căi de atac, competența legiuitorului.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține, în esență, că dispozițiile legale criticate din Codul de procedură civilă încalcă accesul liber la justiție și dreptul la apărare al fiecărui cetățean, întrucât lipsa posibilităților financiare, care împiedică apelarea la serviciile unui avocat, nu ar trebui să ducă la anularea cererii de recurs făcută în termen. Dispozițiile legale criticate înfrâng voința părții de a se apăra singură, drept fundamental garantat de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Pornind de la premisa că drepturile fundamentale trebuie garantate într-o manieră concretă și reală, iar nu iluzorie și teoretică, imposibilitatea concretă de sesizare a unei instanțe de către persoana interesată constituie o încălcare a dreptului acesteia de acces la justiție. Acest drept impune obligații în sarcina legiuitorului și executivului, iar statul este ținut să acorde oricărei persoane toate facilitățile rezonabile de drept și de fapt, pentru a accede la instanță. Se mai arată că accesul liber la justiție presupune posibilitatea oricărei persoane de a se adresa direct și nemijlocit la o instanță de judecată, pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime. Totodată, se susține că deși dreptul de acces la justiție nu este absolut și nu presupune caracterul gratuit al justiției, totuși se încalcă principiul proporționalității atunci când se stabilesc taxe judiciare de timbru exorbitante, care depășesc posibilitățile financiare ale justițiabilului.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate invocată, Curtea Constituțională a reținut, că textele legale criticate reglementează obligativitatea reprezentării și asistării părților prin avocat în calea de atac a recursului, respectiv obligativitatea redactării cererii de recurs, precum și exercitarea și susținerea recursului numai prin avocat. În aplicarea acestor reglementări cu caracter de principiu, legiuitorul a prevăzut că recursul și motivele de recurs se depun cu respectarea obligației referitoare la reprezentare, întâmpinarea se redactează și se semnează de avocatul intimatului, iar răspunsul la întâmpinare de avocatul recurentului.

În privința încălcării art. 21 din Constituție referitor la accesul liber la justiție Curtea a reținut că acest drept constituțional reprezintă fundamentul art. 129 din Constituție potrivit căruia „Împotriva hotărârilor judecătorești părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii”. Prin urmare, legiuitorul poate să reglementeze, în privința căilor de atac, termene, forma și conținutul, instanța la care se depun, competența și modul de judecare, soluțiile ce pot fi adoptate astfel cum prevede și art. 126 alin. (2) din Constituție potrivit căruia „Competența Instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege”. De aceea, Curtea a reținut că accesul liber la justiție nu vizează numai acțiunea introductivă la prima instanță de judecată, ci și sesizarea oricăror altor instanțe care, potrivit legii, au competența de a soluționa fazele ulterioare ale procesului, deci inclusiv cu privire la exercitarea căilor de atac, deoarece apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor



legitime ale persoanelor presupune, în mod logic, și posibilitatea acționării împotriva hotărârilor judecătorești considerate ca fiind nelegale sau neîntemeiate. Ca urmare, limitarea dreptului unor părți ale unuia și aceluiași proces de a exercita căile legale de atac constituie o limitare a accesului liber la justiție (Decizia nr. 482 din 9 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.200 din 15 decembrie 2004).

Curtea a mai reținut că accesul la justiție nu este un drept absolut, putând fi limitat prin anumite condiții de formă și de fond impuse de legiuitor, prin raportare la dispozițiile art. 21 din Constituție. Aceste condiționări nu pot fi acceptate dacă afectează dreptul fundamental în chiar substanța sa. Prin urmare, limitările aduse dreptului fundamental sunt admisibile doar în măsura în care vizează un scop legitim și există un raport de proporționalitate între mijloacele folosite de legiuitor și scopul urmărit de acesta (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 176 din 24 martie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 356 din 27 aprilie 2005).

Curtea a reținut că stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie, în sine, o încălcare a accesului liber la justiție, el presupunând accesul la mijloacele procedurale prin care se înlăptuiește justiția, fiind de competența exclusivă a legiuitorului de a institui regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești, soluție ce rezultă din dispozițiile art. 126 alin. (2) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). Însă legiuitorul este ținut să o facă orientându-se după principiul *est modus in rebus*, respectiv să fie preocupat ca exigențele instituite să fie îndeajuns de rezonabile încât să nu pună sub semnul întrebării însăși existența dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 39 din 29 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 217 din 12 martie 2004). În aceste condiții orice limitare a accesului liber la justiție, oricât de neînsemnată ar fi, trebuie să fie temeinic justificată, analizându-se în ce măsură dezavantajele create de ea nu cumva depășesc posibilele avantaje (Decizia nr. 266 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 464 din 25 iunie 2014). Așadar, instituirea unei căi de atac ca modalitate de acces la justiție implică în mod necesar și asigurarea posibilității de a o utiliza pentru toți cei care au un drept, un interes legitim, capacitate și calitate procesuală și revine Curții Constituționale competența de a analiza caracterul proporțional al condiției suplimentare impuse (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr. 39 din 29 ianuarie 2004).

Curtea a constatat că accesul, formularea și exercitarea căilor de atac a recursului, reprezintă un aspect al accesului liber la justiție, drept fundamental protejat de art. 21 din Constituție.

Curtea a reținut, totodată, că, prin instituirea obligativității reprezentării și asistării părților prin avocat ca o condiție de admisibilitate a exercitării căii de atac a recursului, legiuitorul a reglementat o limită a accesului liber la justiție, aspect care se constituie într-o veritabilă intervenție a statului în configurarea și structurarea acestui drept fundamental. De principiu, o asemenea intervenție a statului este permisă tocmai datorită naturii dreptului prevăzut la art. 21 din Constituție, drept care presupune, în mod intrinsec, o reglementare statală.

Întrucât exercitarea căilor de atac reprezintă o fațetă a accesului liber la justiție și fiind vorba de o intervenție etatică, Curtea Constituțională a analizat, prin prisma testului de proporționalitate dezvoltat în jurisprudența sa (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 266 din 21 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 443 din 19 iulie 2013), dacă

---

limitele impuse prin intervenția legiuitorului acestui drept - respectiv reglementarea obligativității reprezentării și asistării prin avocat în etapa procesuală a recursului - reprezintă o limitare rezonabilă care să nu fie disproporționată cu obiectivul urmărit și care să nu transforme dreptul într-unul iluzoriu/teoretic. Curtea a analizat dacă limitările aduse dreptului de a ataca prin recurs hotărârile judecătorești din perspectiva accesului liber la justiție au un scop legitim și sunt proporționale cu acel scop.

Conform principiului proporționalității, orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională - justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit. Astfel, în vederea realizării testului de proporționalitate, Curtea trebuie, mai întâi, să stabilească scopul urmărit de legiuitor prin măsura criticată și dacă acesta este unul legitim, întrucât testul de proporționalitate se va putea raporta doar la un scop legitim.

Curtea a constatat că, astfel cum rezultă din expunerea de motive care a însoțit proiectul Codului de procedură civilă, scopul urmărit de legiuitor prin instituirea obligației persoanelor fizice de a fi asistate și, după caz, reprezentate de avocat la redactarea cererii și a motivelor de recurs, precum și în exercitarea și susținerea acestuia îl reprezintă impunerea unei rigori și discipline procesuale pentru evitarea introducerii unor cereri de recurs în mod abuziv, șicanator sau informe, care nu se încadrează în mod riguros în motivele de recurs. Prin urmare, legiuitorul, pe de o parte, a urmărit asigurarea unei reprezentări juridice adecvate a părților și, pe de altă parte, asigurarea funcționării corespunzătoare a instanțelor de recurs care examinează numai chestiuni de legalitate, respectiv conformitatea hotărârii pronunțate cu legea. Această regulă corespunde noii viziuni asupra recursului reglementat ca o cale extraordinară de atac, potrivit căreia condițiile de exercitare sunt stricte, iar motivele de recurs sunt limitativ circumscrise respectării legalității. Prin urmare, Curtea a constatat că scopul urmărit de legiuitor este unul legitim.

În continuare, Curtea a examinat dacă prevederile legale criticate sunt adecvate scopului urmărit. Instituirea obligativității reprezentării și asistării părților prin avocat în calea de atac a recursului, respectiv obligația redactării cererii de recurs, precum și a exercitării și susținerii recursului numai prin avocat, este *in abstracto* o măsură adecvată pentru impunerea unei rigori și discipline procesuale.

Cu privire la caracterul necesar al măsurii criticate, Curtea a constatat că potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție legiuitorul este singurul în drept să stabilească procedura de judecată, așadar să aleagă procedura potrivită în raport cu scopul legitim urmărit. În speță, scopul legitim urmărit este buna administrare a justiției prin creșterea calității actului de justiție în procedura recursului, astfel încât reprezentarea și asistarea prin avocat este, de principiu, conformă acestui scop. De aceea, Curtea a apreciat că opțiunea legiuitorului pentru această măsură, prin prisma finalității sale, este necesară pentru atingerea scopului urmărit. Însă, Curtea a reținut că această măsură, astfel cum a fost reglementată, nu apare ca fiind proporțională cu scopul legitim urmărit din perspectiva relației existente între interesul general invocat și cel individual.

Astfel, referitor la existența justului echilibru între măsura care a determinat limitarea dreptului de acces liber la justiție și scopul legitim urmărit, Curtea a constatat că nu există un raport rezonabil de proporționalitate între cerințele de interes general referitoare la buna

administrare a justiției și protecția drepturilor fundamentale ale individului, dispozițiile legale criticate consacrând un dezechilibru între cele două interese concurente.

În acest context, Curtea a reținut că prin condiționările impuse realizării interesului general menționat este afectat în mod iremediabil interesul individual, respectiv cel al persoanei care dorește să recurgă la concursul justiției în vederea realizării drepturilor și intereselor sale subiective. Astfel, condiționarea exercitării căii de atac de încheierea, în mod obligatoriu, a unui contract de asistență judiciară, drept condiție de admisibilitate a recursului, impune în sarcina individului atât condiții excesive pentru exercitarea căii de atac a recursului, cât și costuri suplimentare și semnificative în raport cu cheltuielile efectuate de cetățean pentru plata serviciului justiției.

Curtea a reținut că o atare condiție, în sine, este excesivă, depășind cadrul constituțional referitor la exercitarea căilor de atac. Legiitorul trebuie să se preocupe de aplicarea riguroasă a principiului *est modus in rebus*, întrucât instituirea unei căi de atac ca modalitate de acces la justiție implică, de principiu, asigurarea posibilității de a o utiliza pentru toți cei care au un drept, un interes legitim, capacitate și calitate procesuală. De aceea, dacă legiitorul prevede obligativitatea reprezentării și asistării prin avocat în etapa procesuală a recursului, trebuie să reglementeze un mecanism de natură a permite realizarea scopului legitim urmărit la standardul calitativ propus, fără a impune o sarcină excesivă părților, indiferent de natura acesteia. În acest sens, Curtea a reținut că prin efectul dispozițiilor criticate se produce un dezechilibru în defavoarea justițiabilului, în sensul că acesta trebuie să suporte costurile sau sancțiunile procedurale, după caz.

Cu privire la costurile financiare pe care le implică această procedură în sarcina cetățenilor, Curtea a reținut că, potrivit art. 486 alin. (2) teza întâi din Codul de procedură civilă, la cererea de recurs se va atașa dovada achitării taxei de timbru, al cărui quantum este stabilit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 392 din 29 iunie 2013.

Așadar, Curtea a reținut că prin aplicarea textelor de lege criticate, pe lângă cheltuielile ocazionate de plata acestor taxe, cetățeanului i s-a impus obligația formulării și susținerilor cererilor în recurs prin avocat, ceea ce presupune noi cheltuieli - suplimentare - în sarcina sa.

Prin urmare, Curtea a analizat în ce măsură aceste cheltuieli care nu fac obiectul plății serviciului justiției prestat de către instanțele judecătorești pot intra sub incidența ajutorului public judiciar, astfel cum acesta este reglementat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008, precum și sfera cetățenilor care pot beneficia de acest ajutor. O atare analiză a fost necesară pentru a se putea determina dacă statul a reglementat o procedură de asistență judiciară corespunzătoare cu noile cerințe procedural civile impuse în vederea garantării accesului efectiv la calea de atac a recursului (a se vedea *mutatis mutandis* Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 17 iulie 2012, pronunțată în Cauza Muscat împotriva Maltei, paragraful 46).

Curtea a constatat că obligația reprezentării prin avocat în etapa procesuală a recursului prevăzută de Codul de procedură civilă a fost corelată cu dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 327 din 25 aprilie 2008, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 193/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 723 din 24

---

octombrie 2008, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu cele ale art. 71-73 din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 98 din 7 februarie 2011, cu modificările ulterioare. Potrivit acestor reglementări, orice persoană fizică poate beneficia de ajutor public judiciar sub forma asistenței prin avocat în cauze civile, comerciale, administrative, de muncă și asigurări sociale, precum și în alte cauze, cu excepția celor penale. Ajutorul public judiciar se poate acorda separat sau cumulativ și nu poate depăși în cursul unui an suma maximă echivalentă cu 10 salarii minime brute pe țară. Sumele reprezentând ajutorul public judiciar se acorda în întregime de către stat în situația persoanelor al căror venit mediu net lunar pe membru de familie (în ultimele două luni) se situează sub 300 lei, și în valoare de 50% în situația în care venitul se situează sub 600 lei. Potrivit art. 13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008, ajutorul public judiciar pentru exercitarea unei căi de atac se poate acorda în urma unei noi cereri care se adresează instanței a cărei hotărâre se atacă, în mod obligatoriu, înăuntrul termenului pentru exercitarea căii de atac. Termenul pentru exercitarea căii de atac se întrerupe o singură dată, dacă solicitantul depune în termen de cel mult 10 zile înscrisurile doveditoare. De asemenea, ajutorul public judiciar acordat sub forma asistenței prin avocat în etapa procesuală imediat anterioară recursului se extinde de drept pentru redactarea cererii și a motivelor de recurs, precum și pentru exercitarea și susținerea acestuia.

Având în vedere cele de mai sus, Curtea a reținut că acordarea ajutorului public judiciar se referă la persoane care nu pot face față din punct de vedere financiar cheltuielilor ocazionate de desfășurarea procedurilor judiciare și ale căror venituri se încadrează în limitele de venit prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008. Prin urmare, este evident că ajutorul public judiciar vizează „persoane aflate în dificultate materială” și se acordă „numai în acele situații în care cheltuielile certe sau previzibile periclitează întreținerea solicitantului și a persoanelor aflate în întreținerea sa. Situația materială se apreciază în raport cu sursele de venit ale solicitantului și ale membrilor familiei, precum și cu obligațiile periodice pe care aceștia le au” (a se vedea, în acest sens, nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2008). Așadar, Curtea a constatat că ajutorul public judiciar privește o categorie redusă de cetățeni, având în vedere și faptul că, pe lângă limitele de venit stabilite, se poate beneficia de acest ajutor numai într-o anumită limită în cursul unui an, limită ce se referă la toate formele de ajutor public judiciar, și nu doar la asistența juridică prin avocat necesară pentru îndeplinirea condiției de admisibilitate a recursului. Or, obligativitatea reprezentării și asistării prin avocat în etapa procesuală a recursului se răsfrânge asupra tuturor cetățenilor, chiar și asupra celor ale căror limite de venit nu se încadrează în prevederile ordonanței de urgență și care nu dispun întotdeauna de mijloace materiale pentru a plăti un avocat. Astfel, ajutorul public judiciar nu își găsește incidența și aplicarea în privința cvasimajorității cetățenilor, ceea ce echivalează cu reducerea corespunzătoare a patrimoniului lor, fără ca această reducere să reprezinte contravaloarea unui serviciu prestat de autoritățile statului. De aceea, ajutorul public judiciar nu poate fi considerat un remediu judiciar capabil să asigure accesul tuturor cetățenilor la calea de atac a recursului. În consecință, ținând cont de cele arătate, Curtea a constatat că ajutorul public judiciar nu este un instrument apt să surmonteze și să corecteze inechitățile de fapt care pot apărea în urma aplicării textelor legale criticate, din moment ce calea de atac a recursului se închide definitiv pentru acești justițiabili.

În consecință, aceste cheltuieli obligatorii se alătură celor efectuate cu plata taxei judiciare de timbru, rezultând o sarcină disproporționată pentru cetățeni, sarcină care, de altfel, se poate reflecta și asupra bugetului de stat. Or, de principiu, o asemenea sarcină financiară fiind suportată de justițiabil, creează un cadru juridic de natură a-l descuraja pe acesta să apeleze la serviciul justiției.

Așadar, concluzionând, Curtea, având în vedere faptul că dreptul de a obține asistență juridică nu este un drept absolut, a constatat că sfera persoanelor care beneficiază de acest sprijin este redusă în mod semnificativ prin limitele impuse de legea specială, în condițiile în care calea de atac a recursului este deschisă tuturor persoanelor care au un interes în a o promova, interes care nu ar mai putea fi valorificat având în vedere costurile promovării unei asemenea proceduri. Curtea a reținut că statul nu a reușit să implementeze un mecanism coerent și eficient care să asigure posibilitatea efectivă a cetățenilor de a recurge la calea de atac a recursului. În acest context, Curtea a apreciat că în vederea atingerii standardului de creștere a calității actului de justiție pe care legiuitorul și l-a propus, trebuie stabilite remedii corelative obligațiilor impuse justițiabililor pentru a nu îngreuna situația procesuală și financiară a acestora. În acest sens, statul are obligația de a reglementa măsuri pozitive pentru a asigura caracterul efectiv al dreptului de acces liber la justiție (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 9 octombrie 1979, pronunțată în Cauza *Airey împotriva Irlandei*, paragraful 25); în consecință, acesta trebuie să prevadă un mecanism de asistență judiciară pentru a asigura accesul efectiv la instanță, atunci când este reglementată obligativitatea asistenței prin avocat (a se vedea, în acest sens, hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului din 9 octombrie 1979, pronunțată în Cauza *Airey împotriva Irlandei*, paragraful 26, și din 25 iunie 2013, pronunțată în Cauza *Anghel împotriva Italiei*, paragraful 51).

De asemenea, în timp ce accesul liber la justiție aparține persoanei care se consideră vătămată, dreptul la apărare aparține oricărei persoane, inclusiv intimatului din procesul civil, atunci când este promovată calea de atac a recursului. În această situație, implicit intimatul, care nu are interes în exercitarea acestei căi de atac, are obligația de a încheia un contract de asistență juridică cu un avocat în vederea redactării și depunerii întâmpinării, situație în care și acesta poate beneficia de ajutor public judiciar, în condițiile legii speciale.

Prin urmare, deși teoretic statul permite accesul la justiție, practic persoana interesată nu se poate adresa judecătorului. Or, cum drepturile fundamentale trebuie garantate într-o manieră concretă și reală, iar nu iluzorie și teoretică, imposibilitatea concretă de sesizare a unei instanțe de către persoana interesată constituie o încălcare a dreptului acesteia de acces la justiție (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 9 octombrie 1979, pronunțată în Cauza *Airey împotriva Irlandei*, paragraful 25).

Mai departe, Curtea a luat în considerare faptul că excepțiile de neconstituționalitate au fost ridicate în dosare legate de materia contenciosului administrativ. În această materie, spre deosebire de dreptul comun unde hotărârile pronunțate în primă instanță pot fi atacate cu apel cu toate consecințele care decurg din aceasta, Curtea a observat că, potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 30 mai 2012,

---

legiuitorului a optat pentru menținerea căii de atac a recursului, și nu pentru înlocuirea acestuia cu calea de atac a apelului. În lumina noului Cod de procedură civilă, recursul în materia contenciosului administrativ este esențialmente diferit de recursul exercitat în această materie în vechea reglementare, care permitea, de principiu, examinarea cauzei sub toate aspectele pe calea recursului. Așadar, ca urmare a acestei excluderi, hotărârile primei instanțe date în litigiile de contencios administrativ rămân a fi supuse în continuare recursului. Prin efectul dispozițiilor legale criticate în materia contenciosului administrativ se ajunge la situația în care părțile care sunt lipsite de calea de atac a apelului să fie obligate să formuleze recursul numai prin intermediul unui avocat (cu excepțiile prevăzute de lege, în cazul persoanelor care au studii juridice).

Mai mult, întrucât termenul de formulare a recursului în materia contenciosului administrativ este de 15 zile de la data comunicării, față de termenul de recurs de 30 de zile din dreptul comun, obligația prevăzută de dispozițiile legale criticate reprezintă o cerință nerezonabilă impusă cetățeanului, în contextul în care, în termenul menționat, acesta trebuie să găsească resursele financiare sau să depună diligențele necesare, respectiv formularea unei cereri însoțite de toate înscrisurile doveditoare ale veniturilor, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2008, pentru a putea exercita calea de atac a recursului.

Așadar, legiuitorul are îndreptățirea constituțională de a considera materia contenciosului administrativ ca fiind una aparte, cu reguli specifice, inclusiv în ceea ce privește stabilirea căilor de atac, însă acesta nu poate ignora aplicarea art. 21 din Constituție referitor la accesul liber la justiție, pentru că în caz contrar acesta ar deveni un drept iluzoriu și teoretic.

De asemenea, Codul de procedură civilă a prevăzut situații în care anumite hotărâri judecătorești pot fi atacate doar cu recurs, cum ar fi hotărârile pronunțate în cazurile expres prevăzute de lege: renunțarea la judecată (art. 406), renunțarea la căile de atac (art. 410), hotărârea de suspendare (art. 414), hotărârea de perimare (art. 421), hotărârea de recunoaștere a pretențiilor (art. 437) sau hotărârea de consfințire a tranzacției (art. 440). Nici în aceste cazuri condițiile impuse prin dispozițiile legale criticate nu sunt justificate, deoarece în asemenea situații partea care formulează recurs urmărește, în fapt, să supună controlului de legalitate hotărârea atacată, iar pentru aceasta instanța de recurs trebuie să-și manifeste rolul activ.

În concluzie, Curtea a constatat că măsura reprezentării și asistării prin avocat în etapa procesuală a recursului nu este proporțională cu scopul urmărit de legiuitor, avantajul public fiind nesemnificativ în raport cu gradul de afectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale individului, respectiv cele consacrate de art. 21 și art. 24 din Constituție.

Astfel, dispozițiile legale criticate au afectat și dreptul la apărare din perspectiva intimatului ca o consecință a exercitării dreptului de acces liber la justiție realizat de recurent, însă, dispozițiile legale criticate încalcă art. 24 din Constituție, garanție a dreptului la un proces echitabil (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 246 din 7 aprilie 2014), și din perspectiva recurrentului din moment ce această dispoziție constituțională nu vizează doar apărarea în procesul desfășurat în fața primei instanțe de judecată, ci și dreptul de apărare prin exercitarea căilor legale de atac împotriva unor constatări de fapt sau de drept ori unor soluții adoptate de o instanță de judecată care sunt considerate greșite de către una sau alta din părțile din proces. În situația în

care partea interesată este împiedicată să exercite calea de atac, aceasta nu-și va putea valorifica și apăra drepturile în fața instanței de recurs (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 482 din 9 noiembrie 2004).

Curtea a mai reținut că obligația reprezentării și asistării prin avocat pentru exercitarea recursului echivalează, pe de o parte, cu transformarea conținutului acestui drept fundamental într-o condiție de admisibilitate a exercitării unei căi de atac, iar, pe de altă parte, cu convertirea acestui drept într-o obligație, ceea ce afectează substanța dreptului la apărare astfel cum este configurat în Constituție. Or, legiuitorul nu poate da dreptului la apărare garantat de Constituție valențe care, practic, contravin caracterului său de garanție a dreptului la un proces echitabil.

De altfel, Curtea Constituțională a remarcat faptul că asupra problemei specifice supuse dezbaterii în cauzele de față Curtea Europeană a Drepturilor Omului a avut o poziție nuanțată, determinată de necesitatea respectării art. 6 paragraful 1 din Convenție. Astfel, prin Hotărârea din 22 martie 2007, pronunțată în *Cauza Staroszczyk împotriva Poloniei*, instanța de la Strasbourg a statuat că modul în care art. 6 paragraful 1 din Convenție se aplică în cazul curților de apel sau de casație depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor în cauză și trebuie ținut cont de întregul sistem juridic intern și de rolul Curții de Casație în cadrul acestui sistem. Având în vedere natura specială a rolului Curții de Casație, care este limitat la a analiza dacă legea a fost aplicată în mod corect, Curtea de la Strasbourg a acceptat că procedura din fața Curții de Casație poate să fie mai formală (paragraful 126). Astfel, cerința ca reclamantul să fie reprezentat de un avocat calificat în fața Curții de Casație nu poate fi, prin ea însăși, contrară art. 6 din Convenție. Cerința este compatibilă cu caracteristicile unei curți supreme ca cea mai înaltă curte care examinează apelurile/recursurile din punctul de vedere al legii, acest lucru fiind o caracteristică legală comună în statele membre ale Consiliului Europei (paragraful 128). În același sens, Curtea s-a pronunțat și prin Hotărârea din 25 iunie 2013, în *Cauza Anghel împotriva Italiei*, paragraful 54. Totuși, Curtea de la Strasbourg a subliniat că o interpretare strictă a regulilor procedurale îl poate priva pe reclamant de dreptul de acces la justiție. Acest drept poate fi afectat atunci când regulile încetează să mai servească principiului securității juridice și unei bune administrări a justiției, formând un fel de barieră ce îl împiedică pe justițiabil să supună cazul său pe fond de către o curte competentă (Hotărârea din 5 decembrie 2013, pronunțată în *Cauza Omerovic împotriva Croației*, nr. 2, paragraful 39).

Curtea a constatat că soluția legislativă criticată creează premisele transformării liberului acces la justiție și a dreptului la apărare în drepturi iluzorii, fapt care nu este de natură să conducă la consolidarea continuă, firească, a statului de drept, ceea ce atrage neconstituționalitatea acesteia.

III. Pentru aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile din Codul de procedură civilă cuprinse în art. 13 alin. (2) teza a doua, art. 83 alin. (3), precum și în art. 486 alin. (3) cu referire la mențiunile care decurg din obligativitatea formulării și susținerii cererii de recurs prin avocat sunt neconstituționale.

*Decizia 462 din 17 septembrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 13 alin. (2) teza a doua, art. 83 alin. (3) și art. 486 alin. (3) din Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial nr. 775 din 24.10.2014*

---

## **Aplicarea indicilor de corecție punctajului mediu anual, în vederea determinării cuantumului pensiei pentru persoanele înscrise la pensie începând cu 1 ianuarie 2011**

**Cuvinte-cheie:** *efectele general obligatorii ale deciziilor Curții Constituționale, statul de drept.*

### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin că prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Constituție, obstrucționează accesul liber la justiție, iar Guvernul a interpretat greșit sintagma „*Definitivă și general obligatorie*” din cuprinsul Deciziei Curții Constituționale nr. 437/2013 și, de aceea, termenul de 1 ianuarie 2013 a fost modificat la 7 noiembrie 2013, data publicării deciziei Curții Constituționale. Or, Curtea Constituțională nu a judecat temeinicia unei cifre – 1,06, 1,12, 1,17 sau oricare altă cifră, ci doar constituționalitatea textului criticat, și anume dacă acesta a modificat sau nu în mod retroactiv dispozițiile art. 170 din Legea nr. 263/2010. Este evident că din punct de vedere constituțional între reglementările art. III alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 (declarată neconstituțională) și reglementările art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2013 nu există nicio diferență, ambele conțin reglementări retroactive, înlocuind textul art. 170 cu cifre. Prin înlocuirea textului art. 170 cu cifre este obstrucționat accesul cetățenilor la justiție, cifrele („bune sau rele”) neputând fi cenzurate de instanțele judecătorești întrucât sunt „legalizate”.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că, prin art. 170 din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 852 din 20 decembrie 2010, s-a prevăzut ca, pentru persoanele înscrise la pensie începând cu data intrării în vigoare a acestei legi (1 ianuarie 2011), la punctajul mediu anual să se aplice un indice de corecție „*calculat ca raport între 43,3% din câștigul salarial mediu brut realizat pe anul precedent și valoarea unui punct de pensie*”. Acest indice de corecție urma să se aplice o singură dată, la înscrierea inițială la pensie. Intrarea în vigoare a dispozițiilor art. 170 din Legea nr. 263/2010 nu a avut loc însă odată cu intrarea în vigoare a celorlalte dispoziții ale Legii nr. 263/2010, respectiv la data de 1 ianuarie 2011, ci a fost amânată la data de 1 ianuarie 2012 și, ulterior, la data de 1 ianuarie 2013, astfel că, până la această dată, indicii de corecție reglementat de acest text de lege nu a putut fi aplicat pensiilor obținute de la intrarea în vigoare a Legii nr. 263/2010. Începând cu 1 ianuarie 2013 art. 170 din Legea nr. 263/2010 a început să producă efecte, astfel că pensionarii al căror drept la pensie s-a deschis după 1 ianuarie 2011 au dobândit dreptul de a li se recalcula din oficiu pensia cu luarea în calcul a indicelui de corecție.

La data de 23 ianuarie 2013 a intrat însă în vigoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 care a modificat art. 170 alin. (1) din Legea nr. 263/2010, prevăzând că indicii de corecție se calculează „*ca raport între 43,3% din câștigul salarial mediu brut realizat și valoarea unui punct de pensie în vigoare la data înscrierii la pensie, actualizată cu rata medie anuală a inflației pe anul 2011*”. Totodată, s-a modificat și art. 170 alin. (2) din Legea nr. 263/2010, având următorul cuprins: „*Începând cu anul 2013, câștigul salarial mediu brut realizat, prevăzut la alin. (1), este cel definitiv, cunoscut în anul precedent celui în care se deschide*



*dreptul la pensie pentru anul calendaristic anterior, comunicat de Institutul Național de Statistică.*” Prin art. III alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 s-a prevăzut că, „În anul 2013, indicele de corecție care se aplică punctajului mediu anual determinat conform prevederilor art. 95 din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, este 1,06.” Potrivit alin. (2) și (3) din același articol, acest indice urma să se aplice și punctajelor medii anuale calculate pentru persoanele ale căror drepturi la pensie s-au deschis începând cu luna ianuarie 2011, respectiv după data intrării în vigoare a Legii nr. 263/2010.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 437 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 7 noiembrie 2013, a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. III alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 sunt neconstituționale, întrucât contravin prevederilor art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală. În acest sens, Curtea a statuat că „dispozițiile art. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 nu pot fi aplicate decât persoanelor al căror drept la pensie s-a deschis după intrarea în vigoare a acestui act normativ, alin. (1) al acestui articol urmând să își producă astfel efectele pentru aceste persoane”, deci pentru persoanele ale căror drepturi la pensie s-au deschis după data de 23 ianuarie 2013. Referitor la persoanele ale căror drepturi la pensie s-au deschis până la data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2013, adică până la 22 ianuarie 2013 inclusiv, Curtea a statuat că „acestea beneficiază de aplicarea indicelui de corecție reglementat de art. 170 din Legea nr. 263/2010, constatând că, „tot ca efect al legii, casele de pensii ar fi trebuit ca, începând cu data de 1 ianuarie 2013, să procedeze la aplicarea indicelui de corecție pensiilor obținute după intrarea în vigoare a Legii nr. 263/2010, cu aplicarea indicelui de corecție reglementat de art. 170.”

În vederea punerii de acord a dispozițiilor de lege constatate ca fiind neconstituționale cu prevederile Constituției, Guvernul a prevăzut prin art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2013 completarea cu art. IV în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 - dispoziții care formează obiect al prezentei excepții de neconstituționalitate. Astfel, prin art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013, completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2013, s-a stabilit că, pentru persoanele ale căror drepturi de pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2011 - 22 ianuarie 2013 inclusiv, indicele de corecție care se aplică punctajelor medii anuale este următorul: 1,12 în situația persoanelor ale căror drepturi de pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2011 - 31 decembrie 2011 inclusiv; 1,17 în situația persoanelor ale căror drepturi de pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2012 - 31 decembrie 2012 inclusiv; 1,17 în situația persoanelor ale căror drepturi de pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2013-22 ianuarie 2013 inclusiv. Așa cum arată și Casa Națională de Pensii Publice prin adresa înaintată la solicitarea Curții Constituționale, indicii de corecție prevăzuți la art. IV alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 reprezintă rezultatul aplicării formulei de calcul prevăzute de art. 170 din Legea nr. 263/2010, cu luarea în calcul a câștigului salarial mediu brut realizat, specific fiecărui an avut în vedere: 2011, 2012 și 2013.

Referitor la data de la care se cuvin drepturile de pensie rezultate în urma aplicării indicilor de corecție prevăzuți la art. IV alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013, Curtea a constatat că, prin Decizia nr. 437 din 29 octombrie 2013, a statuat că persoanele ale căror drepturi la pensie s-au deschis până la data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a

---

Guvernului nr. 1/2013, adică în perioada 1 ianuarie 2011 - 22 ianuarie 2013, beneficiază de aplicarea indicelui de corecție reglementat de art. 170 din Legea nr. 263/2010, începând cu data de 1 ianuarie 2013. Cu toate că Decizia Curții Constituționale nr. 437 din 29 octombrie 2013 s-a publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, la data de 7 noiembrie 2013, dreptul persoanelor pensionate în perioada 1 ianuarie 2011 - 22 ianuarie 2013 la indicele de corecție reglementat de art. 170 din Legea nr. 263/2010 s-a născut la 1 ianuarie 2013, data intrării în vigoare a acestor prevederi.

Prin art. IV alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013, completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2013, legiuitorul a stabilit că, pentru persoanele ale căror drepturi la pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2011 - 22 ianuarie 2013, indicele de corecție rezultat din aplicarea formulei de calcul prevăzute la art. 170 din Legea nr. 263/2010, se cuvine începând cu data de 7 noiembrie 2013, data publicării în Monitorul Oficial al României a deciziei Curții Constituționale.

Așa cum a statuat în mod constant Curtea, începând cu Decizia Plenului nr. 1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, „puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta”. În același sens sunt Decizia nr. 1415 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009, Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 294 din 5 mai 2010, și Decizia nr. 1615 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2012.

Așadar considerentele Deciziei nr. 437 din 29 octombrie 2013 pe care se sprijină soluția de admitere sunt general obligatorii, astfel încât legiuitorul, prin adoptarea art. IV alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013, completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2013, trebuia să stabilească, pentru persoanele ale căror drepturi la pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2011 - 22 ianuarie 2013, că acestea beneficiază de aplicarea indicelui de corecție reglementat de art. 170 din Legea nr. 263/2010, începând cu data de 1 ianuarie 2013.

Este indubitabil că efectele deciziilor Curții Constituționale se produc numai pentru viitor, de la data publicării în Monitorul Oficial a acestora, așa cum prevede art. 147 alin. (4) din Constituție. Așadar, începând cu data de 7 noiembrie 2013, data publicării în Monitorul Oficial a Deciziei nr. 437 din 29 octombrie 2013, timp de 45 de zile, dispozițiile art. III alin. (2) și (3) au fost suspendate de drept, iar legiuitorul era obligat – potrivit art. 147 alin. (1) din Constituție - să pună de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției.

Această obligație a fost realizată parțial prin art. IV pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2013 [dispoziții care au abrogat art. III alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013] și prin introducerea în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2013 a art. IV alin. (1) și (2) care stabilesc - pentru persoanele ale căror drepturi la pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2011 - 22 ianuarie 2013 - indici de corecție diferențiați, după cum urmează: 1,12 în situația persoanelor ale căror drepturi de

pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2011-31 decembrie 2011 inclusiv; 1,17 în situația persoanelor ale căror drepturi de pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2012 - 31 decembrie 2012 inclusiv; 1,17 în situația persoanelor ale căror drepturi de pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2013 - 22 ianuarie 2013 inclusiv.

Însă, prin alin. (3) al art. IV al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2013, completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2013, s-a prevăzut – ignorându-se considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 437 din 29 octombrie 2013 - că drepturile de pensie rezultate în urma aplicării indicilor de corecție calculați conform prevederilor art. 170 din Legea nr. 263/2010 pentru persoanele ale căror drepturi de pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2011-22 ianuarie 2013 se cuvin începând cu data de 7 noiembrie 2013.

Chiar dacă în motivarea excepției de neconstituționalitate autorii acesteia nu indică expres textul art. 147 din Constituție ca fiind încălcat, din susținerile lor reiese că se critică, în principal, faptul că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2013 nu a pus de acord textul criticat cu dispozițiile constituționale. Or, potrivit art. 142 alin. (1) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției, iar potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România. Astfel, Curtea Constituțională este competentă a se pronunța asupra situației de neconstituționalitate create prin nerespectarea considerentelor Deciziei nr. 437 din 29 octombrie 2013. Așa cum s-a reținut în mod constant în jurisprudența Curții Constituționale, de exemplu, prin Decizia nr. 1018 din 19 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 22 iulie 2010, adoptarea de către legiuitor a unor norme contrare celor hotărâte într-o decizie a Curții Constituționale, prin care se tinde la păstrarea soluțiilor legislative afectate de vicii de neconstituționalitate, încalcă Legea fundamentală. Or, într-un stat de drept, astfel cum este proclamată România în art. 1 alin. (3) din Constituție, autoritățile publice nu se bucură de nicio autonomie în raport cu dreptul, Constituția stabilind în art. 16 alin. (2) că nimeni nu este mai presus de lege, iar în art. 1 alin. (5) că respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Prin urmare, Curtea a constatat că dispozițiile art. IV alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013, aprobată prin Legea nr. 3/2013, introduse prin art. IV pct. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2013, contravin prevederilor art. 147 din Constituție, întrucât indicii de corecție rezultați din formula de calcul prevăzută de art. 170 din Legea nr. 263/2010, pentru persoanele ale căror drepturi de pensie s-au deschis în perioada 1 ianuarie 2011-22 ianuarie 2013, trebuie să se cuvină începând cu 1 ianuarie 2013, așa cum a constatat Curtea prin Decizia nr. 437 din 29 octombrie 2013, iar nu cu data de 7 noiembrie 2013.

În final, Curtea a constatat că, potrivit art. 147 alin. (1) din Constituție, efect al prezentei decizii de declarare a neconstituționalității dispozițiilor art. IV alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 este suspendarea de drept a acestor dispoziții timp de 45 zile de la data publicării în Monitorul Oficial a prezentei decizii, interval în care Guvernul sau Parlamentul, după caz, au obligația constituțională să pună de acord aceste dispoziții cu prevederile Constituției, ținând cont de considerentele deciziilor Curții Constituționale. În ipoteza în care această obligație constituțională nu este îndeplinită în termenul de 45 zile,

---

dispozițiile art. IV alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 își încetează efectele juridice.

III. Pentru toate aceste considerente, cu unanimitate de voturi, Curtea a admis, în parte, excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. IV alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice sunt neconstituționale.

*Decizia nr. 463 din 17 septembrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 704 din 25 septembrie 2014*

**Prevederile art. 159 alin. (3) din Codul penal sunt neconstituționale în condițiile în care acestea înlătură aplicarea legii penale mai favorabile în situațiile tranzitorii în care inculpații au fost trimiși în judecată înaintea datei intrării în vigoare a Codului penal, pentru săvârșirea unor infracțiuni pentru care împăcarea părților nu înlătură răspunderea penală, potrivit dispozițiilor Codului penal din 1969, cauze în care, la data de 1 februarie 2014, se depășise momentul citirii actului de sesizare a instanței.**

**Cuvinte cheie:** *împăcarea părților, situații tranzitorii, momentul citirii actului de sesizare a instanței, aplicarea legii penale mai favorabile, efectele deciziilor Curții Constituționale.*

### **Rezumat**

În motivarea excepției de neconstituționalitate, excepție ridicată de Ministerul Public, referitor la pretinsa încălcare prin textul criticat a principiului aplicării legii penale mai favorabile, se face trimitere la considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 1470 din 8 noiembrie 2011, prin care s-a constatat că prevederile art. 320<sup>1</sup> din Codul de procedură penală din 1968 sunt neconstituționale în măsura în care înlătură aplicarea legii penale mai favorabile. Se arată că acestea sunt valabile *mutatis mutandis* în cazul dispozițiilor art. 159 alin. (3) din Codul penal, în privința situațiilor tranzitorii. Se observă că legiuitorul nu a prevăzut în mod expres aplicarea legii penale mai favorabile în situația inculpaților trimiși în judecată, înaintea datei intrării în vigoare a Codului penal, pentru infracțiuni pentru care împăcarea părților nu înlătura răspunderea penală, conform dispozițiilor Codului penal din 1969, în cauzele în care citirea actului de sesizare a instanței a avut loc înaintea datei de 1 februarie 2014. Se arată că, pentru respectarea dispozițiilor constituționale invocate, în aceste cauze trebuie să se țină cont de caracterul mai favorabil al dispozițiilor art. 159 alin. (3) din Codul penal, în caz contrar textul criticat fiind de natură a încălca prevederile art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală.

Cu privire la pretinsa încălcare prin prevederile art. 159 alin. (3) din Codul penal a dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție, se subliniază faptul că până la data intrării în vigoare a Codului penal, pentru infracțiunile de furt sau furt calificat, împăcarea părților nu înlătura răspunderea penală. Astfel, prevederile art. 159 alin. (3) din Codul penal, în lipsa unor dispoziții referitoare la situații tranzitorii, vor fi aplicabile în cauzele penale referitoare la

infrațiuni de furt sau furt calificat săvârșite înaintea datei de 1 februarie 2014, nejudicate definitiv până la această dată, în care nu a fost depășit momentul citirii actului de sesizare a instanței până la data anterior arătată, în timp ce în cauze penale din aceeași categorie, în care citirea actului de sesizare a instanței a avut loc până la data intrării în vigoare a Codului penal, nu va putea opera instituția împăcării părților. Se susține, prin urmare, existența unei discriminări între cele două categorii de inculpați, care se află în situații juridice identice, sub aspectul aplicabilității acestei cauze de înlăturare a răspunderii penale. Se arată că diferența de regim juridic supusă analizei nu are o justificare obiectivă și rezonabilă, întrucât durata fiecărei etape procesuale depinde de factori aleatorii care nu țin de voința părților.

Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

1. Făcând trimitere la Decizia Curții Constituționale nr. 1470 din 8 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 853 din 2 decembrie 2011, și la criteriile reținute în considerentele acesteia, la Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 17 septembrie 2009, pronunțată în Cauza *Scoppola împotriva Italiei* (nr. 2), paragrafele 111, 112 și 113, instanța de contencios constituțional a reținut că norma criticată este de drept penal substanțial, cazând sub incidența aplicării legii penale mai favorabile.

2. Curtea constată că intrarea în vigoare a Codului penal a creat, în raport cu stadiul soluționării cauzelor penale având ca obiect constatarea săvârșirii infracțiunilor analizate, trei situații procesuale diferite. Prima dintre acestea privește situația cauzelor soluționate definitiv până la data intrării în vigoare a Codului penal, cărora prevederile art. 159 alin. (3) din acest cod nu le sunt aplicabile. A doua se referă la situația cauzelor aflate în curs de soluționare la data intrării în vigoare a Codului penal, în cazul cărora la data anterior referită nu a fost depășit momentul citirii actului de sesizare a instanței, cauze în care textul criticat poate fi aplicat. În fine, a treia ipoteză are în vedere situația cauzelor în curs de soluționare la data intrării în vigoare a Codului penal, în care, la data arătată fusese depășit momentul citirii actului de sesizare a instanței.

3. Curtea reține că doar cu privire la această din urmă situație se pune problema constituționalității aplicării/neaplicării dispozițiilor art. 159 alin. (3) din Codul penal în situații tranzitorii. Legiuitorul nu a reglementat, însă, *in terminis* procedura ce se impune a fi urmată în cazul împăcării ce intervine în cauzele începute sub imperiul Codului penal din 1969, dar în care momentul citirii actului de sesizare a instanței a fost depășit la data intrării în vigoare a Codului penal. Potrivit dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală, în aceste cauze va fi aplicată legea penală mai favorabilă. Aceasta poate fi, așa cum s-a arătat mai sus, fie Codul penal din 1969, fie Codul penal în vigoare.

4. Din perspectiva aplicării principiului constituțional anterior enunțat, reglementarea de către legiuitor a termenului citirii actului de sesizare a instanței, ca ultim moment în care poate interveni împăcarea, conform dispozițiilor art. 159 alin. (3) din Codul penal, este pe deplin justificată prin finalitatea urmărită, constând în limitarea în timp a stării de incertitudine în derularea raporturilor juridice și în restrângerea posibilității de exercitare abuzivă a acestui drept. În acest sens, prin Decizia nr. 1470 din 8 noiembrie 2011, Curtea a reținut că instituirea de către legiuitor a unor termenelor procesuale asigură ordinea de drept, indispensabilă pentru valorificarea drepturilor proprii, cu respectarea atât a intereselor generale, cât și a drepturilor și

---

intereselor legitime ale celorlalți titulari, cărora statul este ținut, în egală măsură, să le acorde ocrotire. S-a arătat însă, prin aceeași decizie, că legiuitorul trebuie să aibă în vedere și faptul că instituirea unor astfel de exigențe trebuie să aibă un caracter rezonabil, astfel încât aceasta să nu constituie o restrângere excesivă a exercitării vreunui drept, de natură să afecteze însăși existența dreptului în cauză (a se vedea în acest sens și Decizia nr. 766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 549 din 3 august 2011).

5. Tot prin Decizia nr. 1470 din 8 noiembrie 2011, Curtea a subliniat faptul că durata procesului și finalizarea acestuia depind adesea de o serie de factori, cum sunt: gradul de operativitate a organelor judiciare; incidente legate de îndeplinirea procedurii de citare; complexitatea cazului și alte împrejurări care pot să întârzie soluționarea cauzei (de exemplu, în situația disjungerii cauzei față de un coautor, acesta, grație întârzierii finalizării fazei de urmărire penală, spre deosebire de celălalt coautor, poate apela la procedura simplificată). S-a reținut, de asemenea, că, în numeroase cazuri, durata proceselor nu depinde numai de atitudinea părților care pot formula sau nu diverse cereri sau se pot afla în situații de natură obiectivă, ci se datorează unor alte circumstanțe, care țin de organizarea justiției și de gradul de încărcare a activității parchetelor și instanțelor.

6. Curtea constată că, pentru a se atinge finalitatea urmărită, aceea a limitării în timp a stării de incertitudine în derularea raporturilor juridice și a prevenirii abuzului de drept, în situațiile tranzitorii mai sus arătate, este necesar ca momentul până la care poate interveni împăcarea (stabilit de legiuitor ca fiind momentul citirii actului de sesizare a instanței) să poată fi determinat în mod obiectiv. Având în vedere că, potrivit prevederilor art. 147 alin. (4) din Constituție și ale art. 11 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, deciziile instanței de contencios constituțional sunt general obligatorii de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României și au putere numai pentru viitor, Curtea reține că, în situațiile tranzitorii arătate, împăcarea poate interveni până la primul termen de judecată stabilit ulterior datei publicării prezentei decizii în Monitorul Oficial al României, Partea I.

7. În legătură cu efectele prezentei decizii, Curtea reține că, potrivit prevederilor art. 147 alin. (4) din Constituție, coroborate cu cele ale art. 11 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, deciziile instanței de contencios constituțional au putere numai pentru viitor, iar dreptul de a formula cerere de revizuire, potrivit art. 453 alin. (1) lit. f) din Codul de procedură penală, îl au doar părțile din cauza în care a fost invocată prezenta excepție de neconstituționalitate.

Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 159 alin. (3) din Codul penal, excepție ridicată de Ministerul Public, și a constatat că acestea sunt constituționale în măsura în care se aplică tuturor inculpaților trimiși în judecată înaintea datei intrării în vigoare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și pentru care la acea dată momentul citirii actului de sesizare fusese depășit.

*Decizia nr. 508 din 7 octombrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 159 alin. (3) din Codul penal a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 843 din 19 noiembrie 2014*

**Excluderea persoanelor care au lucrat în condiții speciale și s-au pensionat anterior Legii nr. 263/2010 de la beneficiul majorării punctajului de pensie este justificată de condițiile mai avantajoase în care a le-a fost stabilit dreptul la pensie.**

**Cuvinte cheie:** pensii, condiții speciale de muncă, egalitate în drepturi.

### Rezumat

I. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține, în esență, că art. 100 din Legea nr. 263/2010, raportat la art. 169 alin. (6) din aceeași lege, este discriminatoriu dacă se interpretează în sensul neaplicării lui și celor care au lucrat în condiții speciale de muncă, dar s-au pensionat ori au depus cereri de pensionare înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 263/2010. Astfel, arată că art. 100 din Legea nr. 263/2010 prevede majorarea punctajelor lunare realizate în perioadele în care asiguratul a desfășurat munca în condiții deosebite, speciale sau alte condiții. Art.169 alin. (6) din Legea nr. 263/2010 stabilește că majorarea prevăzută la art. 100 se aplică și persoanelor înscrise la pensie anterior intrării în vigoare a prezentei legi, însă doar în ceea ce privește valorificarea perioadelor lucrate în condiții deosebite, nu și a celor lucrate în condiții speciale sau alte condiții. Or, consideră că excluderea persoanelor care au lucrat în condiții speciale și s-au pensionat anterior Legii nr. 263/2010 de la beneficiul majorării punctajului de pensie creează o diferență de tratament nejustificată între persoanele care au lucrat în condiții speciale, dar care s-au pensionat la date diferite. De asemenea, susține că se creează o discriminare și între persoanele care au lucrat în condiții speciale și cele care au lucrat în grupa I de muncă, acestea aflându-se în situații comparabile. De altfel, consideră că, în realitate, nu este vorba de o excludere a persoanelor care au lucrat în condiții speciale și s-au pensionat anterior Legii nr. 263/2010 de la beneficiul majorării punctajului de pensie, ci mai degrabă de o greșită interpretare a legii al cărei sens este acela că acordă majorarea pensiei, însă numai la cerere. Astfel, arată că „neclaritatea dispozițiilor art. 169 din Legea nr. 263/2010 și necorelarea acestora cu prevederile art. 100 din aceeași lege generează confuzii în activitatea de interpretare și aplicare și demonstrează lipsuri evidente în modul de legiferare a respectivei legi.”

II. Cu privire la aceste critici, Curtea a reținut următoarele:

Dispozițiile art. 100 din Legea nr. 263/2010 acordă o majorare a punctajului de pensie pentru persoanele care se vor pensiona după intrarea în vigoare a acestei legi și care au lucrat în grupa I și/sau II de muncă anterior datei de 1 aprilie 2001, respectiv celor care au lucrat în condiții deosebite, speciale sau în alte condiții de muncă, potrivit legii, ulterior acestei date. Potrivit dispozițiilor art. 169 alin. (1)-(3) din Legea nr. 263/2010, această majorare este acordată și persoanelor care s-au pensionat anterior Legii nr. 263/2010 și au lucrat în grupele I și/sau II de muncă, doar dacă la stabilirea pensiilor nu a fost luată în considerare o vechime în muncă, respectiv un stagiul de cotizare mai favorabile. Art.169 alin. (6) din Legea nr. 263/2010 prevede beneficiul majorării punctajului de pensie și pentru persoanele care s-au pensionat anterior intrării în vigoare a acestei legi și au lucrat în condiții deosebite, fără a se referi însă și la cele care au lucrat în condiții speciale.

Autorul excepției de neconstituționalitate consideră că aceste din urmă dispoziții de lege sunt discriminatorii și aduc, totodată, atingere dreptului la pensie, creând o discriminare între

---

persoanele care au lucrat în condiții speciale și s-au pensionat la date diferite, cât și între persoanele care au lucrat în condiții speciale și cele care au lucrat în grupa I de muncă.

Față de aceste susțineri, Curtea a reținut, în acord cu cele statuate prin Decizia nr. 736 din 24 octombrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 4 din 4 ianuarie 2007, și Decizia nr. 820 din 9 noiembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 39 din 18 ianuarie 2007, că art. 47 alin. (2) din Constituție acordă în exclusivitate legiuitorului atribuția de a stabili condițiile și criteriile de acordare a dreptului la pensie, modul de calcul și cuantumul valoric al acestui drept, precum și de a modifica aceste reglementări în concordanță cu schimbările ce se produc în resursele economico-financiare. Această libertate de care se bucură legiuitorul în reglementarea dreptului la pensie este limitată însă de obligația ca dispozițiile de lege adoptate să fie în deplin acord cu toate celelalte prevederi ale Constituției, așa cum este și art. 16 privind egalitatea în drepturi a cetățenilor.

Referitor la principiul constituțional al egalității în drepturi a cetățenilor, Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că acesta presupune aplicarea unui tratament juridic identic persoanelor aflate în situații similare. Pe de altă parte, însă, acest principiu nu exclude instituirea unui tratament juridic diferențiat persoanelor aflate în situații diferite.

Cât privește tratamentul juridic diferit căruia se supun persoanele în funcție de data deschiderii dreptului la pensie, Curtea amintește că, potrivit celor statuate prin Decizia nr. 861 din 28 noiembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 45 din 22 ianuarie 2007, „situația diferită în care se află cetățenii în funcție de reglementarea aplicabilă potrivit principiului *tempus regit actum* nu poate fi privită ca o încălcare a dispozițiilor constituționale care consacră egalitatea în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări.” Prin urmare, legiuitorul era liber să modifice condițiile de pensionare pentru persoanele care au lucrat în condiții speciale, cu prilejul abrogării Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 1 aprilie 2000, și al adoptării Legii nr. 263/2010.

Cu toate acestea, Curtea a observat că, deși legiuitorul avea libertatea de a institui o reglementare diferită în ceea ce privește condițiile de pensionare cu prilejul abrogării Legii nr. 19/2000 și al adoptării Legii nr. 263/2010, a optat pentru uniformizarea tratamentului juridic în ceea ce privește majorarea punctajului lunar pentru persoanele care s-au pensionat sub imperiul celor două legi și care au lucrat în grupe superioare de muncă sau în condiții deosebite, excepție făcând doar persoanele care au lucrat în condiții speciale. Având în vedere această tendință unificatoare a reglementării, Curtea apreciază că, în speță, nu se poate opri la raționamentele anterior exprimate referitoare la constituționalitatea tratamentului juridic diferit determinată de principiul *tempus regit actum*, ci se impune identificarea rațiunilor pe care legiuitorul le-a avut în vedere pentru excluderea persoanelor care au lucrat în condiții speciale de muncă și s-au pensionat anterior Legii nr. 263/2010 de la beneficiul majorării punctajului mediu lunar, astfel încât să poată determina dacă aceste rațiuni au fost în mod obiectiv justificate și sunt rezonabile, respectiv dacă au existat un scop legitim și o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele implicate și scopul urmărit a fi realizat, potrivit criteriilor statuate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea din 18 februarie 2009, pronunțată în cauza Andrejeva contra Letoniei, [par.81]. Altfel spus, Curtea urmează să analizeze dacă instituirea unui tratament juridic diferit pentru persoanele care au lucrat în



condiții speciale și s-au pensionat sub imperiul a două legi diferite este justificată în condițiile în care pentru celelalte categorii de persoane aflate în ipoteza normelor criticate a optat pentru o reglementare unitară.

Curtea a constatat că reglementarea Legii nr. 263/2010 referitoare la condițiile de pensionare a persoanelor care au lucrat în condiții speciale este diferită față de cea a Legii nr. 19/2000 și a Legii nr. 226/2006 privind încadrarea unor locuri de muncă în condiții speciale (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 509 din 13 iunie 2006). Comparând dispozițiile art. 55 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 263/2010 cu cele ale art. 43, art. 44 și art. 77 alin. (2) din Legea nr. 19/2000 și cele ale art. 3 și art. 4 din Legea nr. 226/2006, a constatat fie creșterea numărului de ani reprezentând stagiul de cotizare, potrivit noii reglementări, fie chiar înlăturarea totală a beneficiului obținerii dreptului la pensie cu un stagiul de cotizare redus. Cu titlu de exemplu, Curtea a amintit că, potrivit art. 43 alin. (3) și art. 77 alin. (2) din Legea nr. 19/2000, asigurații care au desfășurat activități de cercetare, explorare sau prelucrare a materiilor prime nucleare, zonele I și II de expunere la radiații, puteau ieși la pensie la orice vârstă dacă aveau un stagiul de cotizare de 15 ani în zona I de expunere la radiații, respectiv de 17 ani în zona II de expunere la radiații. Aparent, dispozițiile art. 57 alin. (1) și (2) din Legea nr. 263/2010 păstrează aceeași soluție legislativă. Alineatul (3) al aceluiași articol prevede însă, în mod suplimentar, că „pentru persoanele prevăzute la alin. (1), stagiul complet de cotizare este de 22 ani și 6 luni, în cazul celor care au desfășurat activitate în zona I de expunere la radiații, respectiv de 25 de ani și 6 luni, în cazul celor care au desfășurat activitate în zona a II-a de expunere la radiații.”

Cât privește persoanele care au lucrat în locuri de muncă ce nu au fost nominalizate expres în Legea nr. 19/2000 ca fiind încadrate în condiții speciale, - așa cum sunt locurile de muncă care au fost reglementate în Legea nr. 226/2006, și care sunt enumerate, în prezent, în cuprinsul Anexelor 2 și 3 din Legea nr. 263/2010 -, Curtea a constatat că aceste persoane se bucură, potrivit art. 55 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 263/2010, doar de beneficiul reducerii vârstei de pensionare. Potrivit reglementării anterioare a art. 3 din Legea nr. 226/2010, asigurații care realizau un stagiul de cotizare de 25 de ani în aceste condiții de muncă beneficiau însă atât de reducerea stagiului de cotizare, cât și a vârstei de pensionare.

În aceeași situație se află și persoanele care au lucrat în condiții speciale și se încadrau în ipoteza art. 44 din Legea nr. 19/2000 ori a art. 4 din Legea nr. 226/2006, care beneficiau de reducerea stagiului de cotizare și a vârstei de pensionare potrivit dispozițiilor Anexelor nr. 4 și nr. 5 la Legea nr. 19/2000, persoane care, în prezent, potrivit dispozițiilor art. 55 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 263/2010, beneficiază doar de reducerea vârstei de pensionare.

Prin urmare, Curtea a constatat că reglementarea actuală, Legea nr. 263/2010, instituie o reglementare mai puțin favorabilă sub aspectul condițiilor de pensionare pentru persoanele care au lucrat în condiții speciale în raport cu reglementarea anterioară, iar majorarea punctajului de pensie pentru persoanele care au lucrat în condiții speciale și s-au pensionat ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 263/2010 reprezintă o compensare a dezavantajelor pe care aceste persoane le au față de cele pensionate anterior.

Într-o situație cu totul deosebită se află persoanele care au lucrat în grupe superioare de muncă ori în condiții deosebite. Astfel, în ceea ce privește susținerea autorului privind existența unei identități de situație între persoanele care au lucrat în grupa I de muncă și s-au pensionat anterior datei intrării în vigoare a Legii nr. 263/2010 și persoanele care au lucrat în

---

condiții speciale și s-au pensionat până la aceeași dată, Curtea a constatat că dispozițiile art. 169 alin. (1)-(3) din Legea nr. 263/2010 prevăd majorarea punctajului de pensie pentru persoanele încadrate în grupa I de muncă doar dacă la stabilirea pensiei acestea nu au beneficiat de o vechime în muncă ori de un stagiul de cotizare redus. Or, persoanele care au lucrat în condiții speciale au beneficiat de un astfel de stagiul redus.

De asemenea, în ceea ce privește persoanele care au lucrat în condiții deosebite, Curtea a observat că, pentru acestea, condițiile de pensionare reglementate de art. 55 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 263/2010 sunt asemănătoare celor stabilite de art. 42 din Legea nr. 19/2000, astfel încât instituirea unui tratament juridic diferențiat între persoanele care s-au pensionat înainte de data intrării în vigoare a Legii nr. 263/2010 și cele care s-au pensionat ulterior acestei date nu ar fi fost justificată de aceleași rațiuni care au fost avute în vedere pentru persoanele care au lucrat în condiții speciale.

Având în vedere cele mai sus reținute, Curtea a constatat că diferența de tratament juridic instituită de legiuitor pentru persoanele care au lucrat în condiții speciale și s-au pensionat anterior intrării în vigoare a Legii nr. 263/2010 este justificată în mod obiectiv de situația diferită în care această categorie de persoane se găsește în raport cu celelalte persoane care, potrivit dispozițiilor art. 100 și art. 169 alin. (1) și (6) din Legea nr. 263/2010, beneficiază de majorarea punctajului de pensie. Totodată, Curtea a apreciat că reglementarea criticată întrunește cerința proporționalității între măsurile adoptate de legiuitor și scopul urmărit de acesta, respectiv cel de a compensa inechitățile suportate de anumite categorii de persoane, ca urmare a schimbării modului de calcul al pensiei. De asemenea, reglementarea este clară și neechivocă.

III. Curtea a respins excepția de neconstituționalitate ca neîntemeiată și a constatat că dispozițiile art. 100, art. 169 alin. (6) și art. 193 alin. (2) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

*Decizia nr. 542 din 15 octombrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 100, art. 169 alin. (6) și art. 193 alin. (2) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr. 899 din data de 11 decembrie 2014.*

**Strămutarea, mijloc procesual care contribuie la asigurarea caracterului efectiv al imparțialității judecătorilor, garanție instituțională a dreptului la un proces echitabil. În aprecierea imparțialității obiective, aparențele au un rol deosebit, deoarece într-o societate democratică tribunalele trebuie să inspire deplină încredere justițiabililor. Test de proporționalitate**

**Cuvinte cheie:** *imparțialitatea justiției, acces liber la justiție, proces echitabil, competența legiuitorului.*

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține, în esență, că dispozițiile art. 142 alin. (1) teza întâi și ale art. 145 alin. (1) teza întâi din Codul de procedură civilă sunt neconstituționale, deoarece instanța chemată să judece asupra cererii de strămutare este

chiar instanța din care face parte persoana a cărei calitate o reprezintă motivul cererii de strămutare, prin urmare însăși rațiunea strămutării este golită de conținut. Se mai arată că există îndoială cu privire la imparțialitatea judecătorului care urmează să soluționeze procesul din cauza calității uneia dintre părți care este judecător la curtea de apel și membru în Colegiul de conducere al acestei instanțe. Aceste îndoieli subzistă indiferent de instanța din circumscripția curții de apel la care va fi trimisă cauza spre judecare. Astfel, dispozițiile legale criticate încalcă dreptul la un proces echitabil și principiul imparțialității justiției, întrucât există o realitate obiectivă din care rezultă o bănuială legitimă privind lipsa de imparțialitate a instanței chemate să se pronunțe asupra cererii de strămutare, reprezentată de apartenența la instanță și la Colegiul de conducere al instanței a persoanei a cărei calitate o reprezintă motivul cererii de strămutare. Se mai susține că cerința imparțialității tribunalului, cerință privită atât din punct de vedere obiectiv, cât și din punct de vedere subiectiv, raportat la calitatea părților, rezultă și din prevederile art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Referitor la sintagma „cu darea unei cauțiuni în cuantum de 1.000 lei” cuprinsă în dispozițiile în art. 143 alin. (1) din Codul de procedură civilă, se arată că aceasta este neconstituțională, deoarece instituie o condiție restrictivă de acces la justiție, respectiv de exercitare a cererii de suspendare. Arată că nu există nicio rațiune pentru care se impune o cerință suplimentară pentru suspendarea cauzei pentru judecarea căreia se solicită strămutarea. Mai arată că cerința consemnării unei cauțiuni îngreudește accesul liber la justiție fără îndeplinirea condițiilor de justificare rezonabilă și proporționalitate între măsură și ingerința efectivă.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate invocată, Curtea Constituțională a reținut că, în speță, autoarea excepției de neconstituționalitate a solicitat, în temeiul art. 140 alin. (1) și (2) și art. 141 din Codul de procedură civilă, Curții de Apel Suceava strămutarea procesului de la Judecătoria Suceava considerând că există bănuiala legitimă cu privire la imparțialitatea judecătorului care va judeca fondul cauzei determinată de calitatea reclamantului contestator din proces, respectiv aceea de judecător la Curtea de Apel Suceava, Secția a II-a civilă și de membru al Colegiului de conducere al acestei instanțe. Curtea de Apel Suceava a admis cererea și, în temeiul art. 145 din Codul de procedură civilă, a strămutat judecarea pricinii de la Judecătoria Suceava la Judecătoria Vatra Dornei, județul Suceava. Totodată, a dispus păstrarea actelor de procedură îndeplinite până la această dată. În aceste circumstanțe, se ridică problema de a stabili dacă motivele de bănuială legitimă cu privire la imparțialitatea judecătorului subzistă în fața tuturor instanțelor din circumscripția Curții de Apel Suceava la care va fi trimisă cauza spre judecare, având în vedere faptul că persoana a cărei calitate reprezintă motivul cererii de strămutare poate avea un ascendent asupra judecătorilor fondului, tocmai din cauza poziției ierarhic superioare a instanței din care aceasta face parte.

Referitor la noțiunea de strămutare, Curtea a observat că aceasta se definește ca fiind acea instituție procesuală prin care o instanță competentă potrivit regulilor generale de competență va fi desesizată de judecarea unei cauze în favoarea unei alte instanțe de același grad, pentru motive care pun la îndoială imparțialitatea ei. Astfel, strămutarea reprezintă unul dintre mijloacele procesuale care contribuie la asigurarea caracterului efectiv al imparțialității judecătorilor, garanție instituțională a dreptului la un proces echitabil.

---

În ceea ce privește instanța competentă să soluționeze cererea de strămutare, Curtea a reținut că în reglementarea procesual civilă anterioară aceasta era Înalta Curte de Casație și Justiție. În prezent, instanța supremă are competența de a soluționa numai cererile de strămutare întemeiate pe motive de siguranță publică, precum și cele care se referă la strămutarea cauzelor de la curțile de apel. În actuala reglementare procesual civilă instanța competentă să soluționeze cererea de strămutare întemeiată pe motive de bănuială legitimă este curtea de apel în circumscripția căreia se află instanța de la care se cere strămutarea procesului, curte de apel care, potrivit art. 145 din Codul de procedură civilă, în caz de admitere a cererii de strămutare, va trimite procesul spre judecată unei alte instanțe de același grad din circumscripția sa. Bănuiala se consideră legitimă în cazurile în care există îndoială cu privire la imparțialitatea judecătorilor din cauza circumstanțelor procesului, calității părților ori unor relații conflictuale locale [art. 140 alin. (2) din Codul de procedură civilă].

Rațiunea stabilirii curții de apel ca instanță competentă să judece cererile de strămutare de la judecătorii sau tribunalele din circumscripția sa ține de buna administrare a justiției, asigurată prin apropierea instanței care soluționează cererea de strămutare de locul în care se susține că există împrejurările invocate de către petent. De asemenea, prin stabilirea acestei reguli s-a urmărit evitarea supraîncărcării instanței supreme și prelungirea duratei procesului, reducându-se în mod semnificativ și costurile pentru părți, în primul rând cele legate de deplasare.

Curtea a reținut că, în jurisprudența sa, respectiv Decizia nr. 333 din 12 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 533 din 17 iulie 2014, reiterând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a stabilit că imparțialitatea magistratului, ca și garanție a dreptului la un proces echitabil, poate fi apreciată într-un dublu sens: un demers subiectiv, ce tinde a determina convingerea personală a unui judecător într-o cauză anume, ceea ce semnifică așa-numita imparțialitate subiectivă, și un demers obiectiv, cu scopul de a determina dacă acesta a oferit garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă în privința sa, ceea ce semnifică așa-numita imparțialitate obiectivă (Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 1 octombrie 1982, pronunțată în Cauza *Piersack împotriva Belgiei*, paragraful 30). De asemenea, Curtea a reținut că imparțialitatea subiectivă este prezumată până la proba contrară, în schimb, aprecierea obiectivă a imparțialității constă în a analiza dacă, independent de conduita personală a judecătorului, anumite împrejurări care pot fi verificate dau naștere unor suspiciuni de lipsă de imparțialitate (Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 24 mai 1989, pronunțată în Cauza *Hauschildt împotriva Danemarcei*, paragraful 47).

Analizând art. 124 alin. (2) din Constituție, Curtea a constatat că judecătorii se bucură de prezumția constituțională de imparțialitate, aceasta fiind atașată statutului lor profesional. Această prezumție poate fi, însă, răsturnată, în mod individual, cu privire la fiecare judecător în parte, în condițiile în care se demonstrează lipsa imparțialității subiective sau obiective a judecătorului. Din această perspectivă, Curtea a reținut că, ceea ce se critică în cauza de față nu este imparțialitatea subiectivă, ci cea obiectivă a judecătorului, dată de calitatea reclamantului de judecător la curtea de apel, deci la o posibilă instanță de control judiciar. În ceea ce privește imparțialitatea obiectivă, Curtea a constatat că strămutarea la altă instanță judecătorească din circumscripția aceleiași curți de apel nu este în toate cauzele suficientă pentru a înlătura motivele

de bănuială legitimă care au stat la baza măsurii strămutării, ceea ce înseamnă că se poate prezuma că acestea vor exista la orice instanță judecătorească din circumscripția aceleiași curți de apel. Potrivit art. 146 alin. (1) din Codul de procedură civilă, strămutarea nu poate fi cerută din nou, norma procedurală urmărind evitarea formulării șicanatorii a unor noi cereri de strămutare. Într-un mod ipotetic, în circumstanțele cauzei, formularea unei noi cereri de strămutare nu ar conduce decât la investirea unei alte judecătorești din circumscripția aceleiași curți de apel, astfel că acest incident procedural rămâne fără finalitate. Dispozițiile alin. (2) al art. 146 prevăd că cererea de strămutare a cauzei introdusă cu nerespectarea prevederilor alin. (1), respectiv dacă nu se întemeiază pe împrejurări necunoscute la data soluționării cererii anterioare sau invite după soluționarea acesteia, este inadmisibilă dacă pricina se află pe rolul aceleiași instanțe. Având în vedere faptul că, în speță, motivul de bănuială legitimă evocat de autoarea excepției de neconstituționalitate nu poate fi înlăturat în temeiul normelor procedurale criticate, Curtea a apreciat că acestea nu își ating scopul pentru care au fost edictate, respectiv nu sunt de natură a înlătura îndoielile cu privire la parțialitatea instanței de judecată.

În analiza mecanismului procedurii reglementate de dispozițiile legale criticate Curtea a observat că, pentru ipoteza în care un judecător este parte într-un proces, Codul de procedură civilă reglementează situația particulară a acestor cauze și pune la dispoziția acestuia o normă procedurală alternativă, dând posibilitatea reclamantului judecător de a alege între instanțe deopotrivă competente. Astfel, norma cuprinsă în art. 127 alin. (1) din Codul de procedură civilă, potrivit căreia „Dacă un judecător are calitatea de reclamant într-o cerere de competența instanței la care își desfășoară activitatea, va sesiza una dintre instanțele judecătorești de același grad aflate în circumscripția oricăreia dintre curțile de apel învecinate cu curtea de apel în a cărei circumscripție se află instanța la care își desfășoară activitatea”, este un mijloc procedural care urmărește înlăturarea oricărei suspiciuni de soluționare părtinitoare a cauzei datorate calității părții. De asemenea, dispoziția legală menționată la alin. (2) reglementează și situația părâtului judecător. Astfel, în cazul în care cererea se introduce împotriva unui judecător care își desfășoară activitatea la instanța competentă să judece cauza, reclamantul poate sesiza una dintre instanțele judecătorești de același grad aflate în circumscripția oricăreia dintre curțile de apel învecinate cu curtea de apel în a cărei circumscripție se află instanța care ar fi fost competentă, potrivit legii. Art. 127 din Codul de procedură civilă apare astfel ca fiind alternativa la instituția strămutării, în ipoteza aplicării sale nemaifiind necesară sesizarea curții de apel sau a instanței supreme, după caz, pentru a se pronunța asupra cererii de strămutare a procesului civil pe motiv de bănuială legitimă cu privire la lipsa de imparțialitate a judecătorilor din cauza calității părților.

Curtea a observat că, în speța de față, reclamantul judecător nu ar fi putut uza de prevederile art. 127 alin. (1) din Codul de procedură civilă și nici instanța competentă să-i soluționeze cauza nu ar fi putut invoca nerespectarea acestora, atât timp cât aceste dispoziții procedurale circumscriu obligația reclamantului judecător de a introduce cererea la o instanță de același grad din circumscripția unei curți de apel învecinate doar calității sale de a fi judecător la instanța competentă să-i soluționeze cauza, nu și la o instanță de grad superior.

Astfel, neexistând un mecanism procedural alternativ care să permită corectarea normelor legale criticate, Curtea a constatat că, datorită circumstanțelor cauzei, se justifică temerile autoarei excepției de neconstituționalitate în ceea ce privește imparțialitatea

---

obiectivă a instanței care trebuie să judece fondul cauzei în urma admiterii cererii de strămutare. În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că, în aprecierea imparțialității obiective, aparențele au un rol deosebit, deoarece într-o societate democratică tribunalele trebuie să inspire deplină încredere justițiabililor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 1982 pronunțată în Cauza *Piersack împotriva Belgiei*, paragrafele 28-32, Hotărârea din 26 octombrie 1984 pronunțată în Cauza *De Cubber împotriva Belgiei*, paragrafele 25-30, sau Hotărârea din 24 mai 1989 pronunțată în Cauza *Hauschildt împotriva Danemarcei*, paragrafele 46-52).

Curtea a apreciat că dispozițiile art. 142 alin. (1) teza întâi și ale art. 145 alin. (1) teza întâi din Codul de procedură civilă apar ca fiind neconstituționale, încălcând principiul imparțialității justiției cuprins în art. 124 alin. (2) și, implicit, dreptul la un proces echitabil prevăzut de art. 21 alin. (3) din Constituție, în măsura în care motivul de bănuială legitimă se raportează la calitatea părții de judecător la curtea de apel în a cărei circumscripție se află instanța care urmează să judece cauza. În consecință, având în vedere cele anterior expuse, competența de soluționare a unor asemenea cereri de strămutare nu poate reveni curții de apel. De aceea, în situația dată, strămutarea urmează să fie făcută din raza curții de apel, noțiune cu aceeași finalitate și semnificație juridică cu cea „de la curtea de apel”, fiind astfel aplicabilă, *mutatis mutandis*, în această ipoteză, teza a doua a art. 142 alin. (1) din Codul de procedură civilă. De asemenea, Curtea Constituțională a reținut că potrivit art. 147 alin. (1) din Constituție îi revine legiuitorului sarcina de a reconfigura regulile de competență în materia strămutării, în condițiile art. 122 din Codul de procedură civilă, însă aceasta trebuie să respecte prezenta decizie și să creeze un mecanism apt să surmonteze deficiențele de aplicare a art. 142 alin. (1) teza întâi și art. 145 alin. (1) teza întâi din Codul de procedură civilă, eventual prin adaptarea, spre exemplu, a art. 127 din Codul de procedură civilă.

Referitor la critica privind neconstituționalitatea dispozițiilor art. 143 alin. (1) din Codul de procedură civilă în ceea ce privește sintagma „cu darea unei cauțiuni în cuantum de 1.000 lei”, Curtea a reținut că, în jurisprudența sa, spre exemplu, prin Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, a statuat că principiul accesului liber la justiție implică, între altele, adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenii în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale. O atare orientare jurisprudențială este dată de faptul că accesul liber la justiție nu este un drept absolut, putând fi limitat prin anumite condiții de formă și de fond impuse de legiuitor, prin raportare la dispozițiile art. 21 din Constituție. Aceste condiționări pe care legiuitorul le impune nu pot afecta dreptul fundamental în chiar substanța sa. Prin urmare, limitările aduse dreptului fundamental sunt admisibile doar în măsura în care vizează un scop legitim și există un raport de proporționalitate între mijloacele folosite de legiuitor și scopul urmărit de acesta.

Curtea a reținut că legiuitorul, prin edictarea normei legale criticate, și-a exercitat tocmai competența dată în sarcina sa de textul art. 126 alin. (2) din Constituție, ținând cont de specificul judecării cererii de strămutare, prevăzută de art. 144 din Codul de procedură civilă. Întrucât solicitarea suspendării judecării fondului în cazul formulării unei cereri de strămutare poate fi calificată ca o fațetă a accesului liber la justiție și fiind vorba de o intervenție etatică, Curtea constată că darea unei cauțiuni în cuantum de 1.000 lei, deși nu reprezintă o condiție de

admisibilitate a cererii de strămutare, este o condiție prealabilă a suspendării judecării procesului de instanța de la care se cere strămutarea. Prin instituirea cauțiunii legiuitorul a urmărit, pe de o parte, descurajarea cererilor nefundamentate sau exercitarea cu rea-credință a drepturilor procesuale, iar, pe de altă parte, să constituie o garanție destinată acoperirii eventualelor pagube ce ar putea fi produse părții împotriva căreia se cere luarea unor măsuri, în condițiile în care cererea celui ce plătește cauțiunea se respinge. Așadar, aceste obiective urmărite prin adoptarea de către legiuitor a măsurii criticate se circumscriu unui scop legitim.

De asemenea, Curtea a constatat că instituirea acestei obligații de consemnare a cauțiunii reprezintă o măsură legislativă adecvată, necesară și care păstrează un just echilibru între cerințele de interes general protejate de legiuitor - prevenirea exercitării cu rea-credință a drepturilor procesuale și îndestularea părții care a suferit eventualele pagube - și interesul individual al justițiabilului de a avea acces efectiv la instanță în vederea folosirii mijloacelor procedurale puse la dispoziția sa.

III. Pentru aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 142 alin. (1) teza întâi și ale art. 145 alin. (1) teza întâi din Codul de procedură civilă sunt constituționale în măsura în care motivul de bănuială legitimă nu se raportează la calitatea de judecător la curtea de apel a uneia dintre părți. Prin aceeași decizie Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 143 alin. (1) din Codul de procedură civilă, în ceea ce privește sintagma „cu darea unei cauțiuni în cuantum de 1.000 lei”, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

*Decizia nr. 558 din 16 octombrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 142 alin. (1) teza întâi, art. 143 alin. (1) cu referire la sintagma "cu darea unei cauțiuni în cuantum de 1.000 lei" și ale art. 145 alin. (1) teza întâi din Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial nr. 897 din 10.12.2014*

**Încetarea de drept a mandatului alesului local care a candidat pe listele unui partid politic/ organizație a minorităților naționale, subsecventă pierderii calității de membru a partidului care l-a susținut și promovat pe parcursul campaniei electorale este constituțională**

**Cuvinte cheie:** *egalitatea în drepturi, dreptul de vot, dreptul de a fi ales, candidați independenți.*

### Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 9 alin. (2) lit. h<sup>1</sup>) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali se invocă, în principal, două aspecte, și anume o pretinsă discriminare între consilierii aleși pe listele unui partid/ organizație a minorităților naționale, pe de o parte, și consilierii care au candidat în mod independent, pe de altă parte, formulată din perspectiva faptului că încetarea mandatului acestora din urmă nu depinde de apartenența la un partid politic/ organizație a minorităților naționale. Al doilea aspect al motivării excepțiilor de neconstituționalitate se referă la încălcarea dreptului de vot al cetățenilor care și-au exprimat consimțământul în vederea alegerii membrilor consiliilor locale

---

sau județene, cât și al dreptului de a fi ales al consilierului, care „este practic obligat să rămână în cadrul unui partid politic, de teamă de a nu pierde funcția publică pe care o exercită”.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut, în ceea ce privește invocarea unui tratament juridic discriminatoriu, în privința încetării mandatului aleșilor locali care au candidat pe listele unui partid politic/ organizație a minorităților naționale, față de candidații independenți, că încetarea de drept a mandatului alesului local care a candidat pe listele unui partid politic/ organizație a minorităților naționale, subsecventă pierderii calității de membru a partidului care l-a susținut și promovat pe parcursul campaniei electorale, este conformă cu logica internă a unei proceduri electorale bazate pe principiul reprezentării proporționale, organizată sub forma scrutinului de listă, în cazul alegerilor pentru consiliile locale și consiliile județene, în sensul în care listele de candidați pentru alegerea consiliilor locale și a consiliilor județene sunt întocmite de către partidele politice, pe baza unei afinități de ordin politic și doctrinar ale persoanelor propuse cu partidul care îi susține.

În aceste condiții, soluția legislativă criticată apare ca o consecință firească și logică a pierderii calității de membru al partidului politic/ organizației minorităților naționale, spre deosebire de situația candidatului independent, a cărui alegere a depins în mod exclusiv de promovarea propriului program politic. Așa cum s-a reținut în mod constant în jurisprudența Curții Constituționale, principiul constituțional al egalității în fața legii și a autorităților publice nu presupune egalitatea de tratament juridic aplicat unei categorii de cetățeni în comparație cu alți, astfel încât el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluții juridice diferite pentru situații diferite (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia Plenumului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). Astfel, aleșii locali care au candidat pe listele unui partid politic/ organizație a minorităților naționale, pe de o parte, și candidații independenți, pe de altă parte, se află în situații juridice care diferă în mod obiectiv, astfel încât și tratamentul juridic instituit nu poate fi decât diferit.

Referitor la susținerile privind încălcarea drepturilor constituționale de a alege și de a fi ales, Curtea a reținut că împrerurarea încetării de drept a mandatului de consilier local/ județean, ca urmare a întrunirii condiției reglementate prin textul de lege criticat, nu poate fi considerată ca aducând limitări acestor drepturi electorale fundamentale, de vreme ce ipoteza reglementării criticate se referă la un candidat ales ca urmare tocmai a exercitării drepturilor constituționale invocate. Împrerurarea că aleșii locali aflați în exercițiul funcției s-ar putea afla în situația de a nu putea continua mandatul obținut în urma alegerilor locale, din motivele prevăzute de lege, enumerate în cuprinsul art. 9 alin. (2) din Legea nr. 393/2004, nu poate fi considerată o încălcare sau o limitare a dreptului de a fi ales, având în vedere că ipoteza normativă a acestui din urmă text de lege se referă la exercitarea mandatului, iar nu la condițiile de dobândire ale acestuia. Prin urmare, prevederile art. 9 alin. (2) lit. h1) din Legea nr. 393/2004, textul de lege criticat în prezenta cauză, reglementând un caz de încetare de drept a calității de consilier local/ județean, înainte de expirarea duratei normale a mandatului nu conține nici o dispoziție prin care cetățenii ar fi împiedicați să candideze la funcția de consilier local. Așa cum s-a reținut în jurisprudența Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 93 din 10 februarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 313 din 14 aprilie 2005), dreptul de a fi ales se referă exclusiv la posibilitatea unei persoane de a



candida, astfel încât accesul la înscrierea în cursa alegerilor trebuie să fie posibil pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile de eligibilitate stabilite prin Constituție.

Curtea a mai reținut că este lipsită de fundament juridic și susținerea potrivit căreia alesul local „este practic obligat să rămână în cadrul unui partid politic, de teamă de a nu pierde funcția publică pe care o exercită”. Așa cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 280 din 23 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 431 din 16 iulie 2013, potrivit dispozițiilor art. 15 alin. (1) din Constituție, cetățenilor li se garantează beneficiul drepturilor și libertăților garantate prin Constituție, dar, în egală măsură, acestora le revin și obligațiile instituite prin actele normative care reglementează conduita subiecților de drept. Ca atare, menținerea mandatului aleșilor locali depinde de exercitarea sa în acord cu ansamblul reglementărilor legale care condiționează deținerea acestuia, și nu depinde de voința discreționară a unei organizații politice.

De altfel, referitor la acest din urmă aspect, Curtea a mai reținut că, urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 530 din 12 decembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 13 ianuarie 2014, prin care a fost admisă excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 12 mai 2014, pierderea calității de membru al unui partid politic, cu consecința corelativă a încetării mandatului de consilier local/ județean, nu mai este supusă exclusiv jurisdicției interne a partidului respectiv, ci se poate contesta în fața unei instanțe de contencios administrativ, astfel încât, beneficiind de un control judecătoresc asupra modalității în care au fost respectate procedurile statutare de către organele cu atribuții jurisdicționale ale partidului, se creează premisele unei exercitări în bune condiții a drepturilor și libertăților constituționale, în speță dreptul de a fi ales.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 9 alin. (2) lit. h1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

*Decizia nr. 565 din 16 octombrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 9 alin. (2) lit. h<sup>1</sup>) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 927 din 19 decembrie 2014.*

**Transmiterea, prin lege, a dreptului de proprietate al statului asupra unui pachet de acțiuni deținute la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța către Consiliul Local al Municipiului Constanța încalcă statutul juridic constituțional și legal de autoritate administrativă a consiliului local, dreptul de proprietate privată al statului și contravine principiului separației și echilibrului puterilor în stat**

**Cuvinte cheie:** *autoritățile administrației publice locale, consiliile locale, dreptul de proprietate privată al statului, principiul separației și echilibrului puterilor în stat.*

#### **Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 216/2008 privind transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța, reprezentând 20%

---

din capitalul social, către Consiliul Local al Municipiului Constanța Avocatul Poporului arată că transmiterea dreptului de proprietate al statului asupra unui pachet de acțiuni deținute la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța către Consiliul Local al Municipiului Constanța este de natură a încălca dreptul de proprietate al statului și al unităților administrativ – teritoriale, astfel cum este prevăzut în art. 136 alin. (2) din Constituție, precum și statutul juridic de autoritate administrativă a consiliului local, astfel cum acesta este reglementat prin art. 121 alin. (2) din Constituție și prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007, deoarece consiliile locale, în calitate de autorități deliberative ale administrației publice locale, nu sunt persoane juridice, și, în consecință, neavând patrimoniu propriu, nu pot fi titulare de drepturi și obligații.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că, în calitate sa de autoritate deliberativă a administrației publice locale, consiliul local nu are personalitate juridică și prin urmare nu poate avea patrimoniu propriu, astfel încât nu poate exercita drepturi și obligații proprii în cadrul raporturilor juridice. Dimpotrivă, unitatea administrativ-teritorială, în calitate sa de subiect de drept public titular de patrimoniu, în sensul de drepturi și obligații pe care le exercită în legătură cu bunurile din domeniul său public sau privat, este reprezentată în cadrul raporturilor juridice de către consiliul local, acesta din urmă exercitând drepturile și asumându-și obligațiile existente în patrimoniul unității administrativ-teritoriale. Prin urmare, transmiterea dreptului de proprietate asupra pachetului de acțiuni deținut de stat, prin Ministerul Transporturilor, către Consiliul Local al Municipiului Constanța, iar nu către Municipiul Constanța, contravine dispozițiilor art. 121 alin. (2) din Constituție, prin încălcarea statutului juridic constituțional și legal de autoritate administrativă a consiliului local, care nu poate fi el însuși titular de drepturi și obligații asupra bunurilor domeniiale, ci doar să le exercite în numele unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă.

Curtea a mai reținut că, în acord cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 și ale Legii nr. 137/2002, printre modalitățile diminuării participației statului la companiile naționale la care acesta este acționar nu se regăsește transferul de acțiuni cu titlu gratuit. Dimpotrivă, potrivit art. 4 din Legea nr. 137/2002, diminuarea participației statului se poate face prin vânzarea de acțiuni, iar transferul cu titlu gratuit este posibil numai în ceea ce privește active cu caracter social (de tipul creșe, grădinițe, cabinete medicale, dispensare, cămine de nefamiliști sau blocuri de locuințe, cantine, centrale sau puncte termice, grupuri școlare de orice tip, baze sportive și de agrement, indiferent de tipul acestora, utilități de interes local sau zonal, gospodării-anexe și alte asemenea active, inclusiv dotările și terenul aferent acestora, în sensul art. 3 lit. d) din Legea nr. 137/2002), transferul acestora din urmă fiind reglementat, în art. 15 din acest act normativ, cu titlu gratuit și cu prioritate către autoritățile administrației publice locale sau instituții publice. Prin urmare, potrivit legislației în vigoare, transferul de acțiuni deținute de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța nu s-ar putea realiza decât prin vânzare, în cadrul unui proces de privatizare. Din această perspectivă, Curtea reține că încălcarea dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 44 alin. (1) teza întâi și alin. (2) teza întâi se impune a fi analizată în corelare cu prevederile art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție, potrivit cărora statul are obligația să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică. Așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, drepturile fundamentale consacrate prin Constituție nu au

o existență abstractă, ele exercitându-se în corelare și coroborare cu celelalte prevederi constituționale. Această interdependență funcțională determină atât cadrul în care aceste drepturi se exercită, cât și conținutul material concret al acestora. Prin urmare, drepturile fundamentale, cum este, în speță, dreptul de proprietate privată al statului, sunt influențate de principiile constituționale de bază care călăuzesc însăși existența statului, între care se află și principiul protejării intereselor naționale în activitatea economică. Mai mult, acțiunea statului în concordanță cu interesul național se constituie într-o garanție a cetățenilor referitoare la protecția propriilor drepturi și libertăți.

Așadar, Curtea a reținut că transferul cu titlu gratuit a 20% din pachetul de acțiuni deținut de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța este în dezacord cu principiul esențial al modalității de diminuare a participației statului în economie, respectiv acela al vânzării acțiunilor la cel mai bun preț obținut, în vederea promovării intereselor generale ale societății, ceea ce contravine dispozițiilor art. 44 alin. (1) teza întâi și alin. (2) teza întâi precum și art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție.

Pe de altă parte, Curtea a mai reținut că legea supusă controlului de constituționalitate are un veritabil caracter individual, fiind adoptată nu în vederea aplicării unui număr nedeterminat de cazuri concrete, ci într-un singur caz prestabilit, respectiv pentru transmiterea pachetului de acțiuni deținut de stat, reprezentat de Ministerul Transporturilor, către Municipiul Constanța, reprezentat de Consiliul Local. Însă exercitarea dreptului de dispoziție asupra unui pachet de acțiuni deținut de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța, operațiune juridică ce se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ, nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății. Din această perspectivă, Curtea a reținut că actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ. În consecință, Curtea reține că legiuitorul, fie originar sau delegat, nu are competența de a realiza, printr-un act normativ de reglementare primară, transferul *intuitu personae* și cu titlu gratuit a acțiunilor aflate în proprietatea privată a statului către unitățile administrativ-teritoriale, dar are, în schimb, posibilitatea de a reglementa, printr-o lege-cadru, regulile, procedurile și condițiile în care Guvernul să poată realiza un transfer cu titlu oneros către unitățile administrativ-teritoriale, cu respectarea dispozițiilor art. 1 alin. (4), art. 44 și art. 135 din Constituție.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și a constatat că Legea nr. 216/2008 privind transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța, reprezentând 20% din capitalul social, către Consiliul Local al Municipiului Constanța este neconstituțională, în ansamblu.

*Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor Legii nr. 216/2008 privind transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța, reprezentând 20% din capitalul social, către Consiliul Local al Municipiului Constanța, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014.*

---

**Judecarea plângerii formulate împotriva soluțiilor de neurmărire sau netrimitere în judecată dispuse de procuror se va face cu citarea petentului, a procurorului și a intimaților**

**Cuvinte cheie:** *acuzăție în materie penală, dreptul la un proces echitabil, contradictorialitatea procesului, oralitatea procesului, principiul egalității de arme.*

**Rezumat**

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin că prevederile art. 341 alin. (5) din Codul de procedură penală, potrivit cărora judecătorul de cameră preliminară se pronunță asupra plângerii fără participarea petentului, a procurorului și a intimaților, afectează publicitatea și contradictorialitatea ca atribute esențiale ale dreptului la un proces echitabil, justiția înfăptuindu-se în mod secret și netransparent.

În susținerea excepției de neconstituționalitate sunt invocate dispozițiile constituționale constituționale ale art. 16 referitor la *Egalitatea în drepturi*, art. 11 referitor la *Dreptul internațional și dreptul intern*, art. 20 referitor la *Tratatele internaționale privind drepturile omului*, art. 21 alin. (1)-(3) referitor la dreptul la un proces echitabil, art. 24 referitor la *Dreptul la apărare* și art. 129 referitor la *Folosirea căilor de atac*, precum și dispozițiile art. 6 referitor la *Dreptul la un proces echitabil*, art. 13 referitor la *Dreptul la un recurs efectiv*, art. 14 referitor la *Interzicerea discriminării* și art. 17 referitor la *Interzicerea abuzului de drept* din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, cu trimitere la art. 1 referitor la *Interzicerea generală a discriminării* din Protocolul nr. 12 la Convenție și la art. 2 par. 1 referitor la *Dreptul la două grade de jurisdicție în materie penală* din Protocolul nr. 7 la Convenție și art. 47 alin. (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

II. În ce privește excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 341 alin. (5) din Codul de procedură penală, Curtea a constatat că este ținută nu numai de o analiză izolată a acestora, ci și de una din perspectivă sistematică prin încadrarea lor în economia întregii proceduri referitoare la soluționarea plângerilor împotriva clasărilor și renunțărilor la urmărire penală dispuse de procuror. Astfel, deși faza prealabilă a procesului (anchetarea, instrumentarea cazului, ori verificarea legalității soluțiilor de neurmărire sau netrimitere în judecată dispuse de procuror) reprezintă o parte a tuturor procedurilor penale considerate ca un întreg, anumite condiții impuse de art. 21 alin. (3) din Constituție, cum ar fi dreptul la apărare ca o consecință a exercitării dreptului la un proces echitabil, pot fi relevante în măsura în care echitatea procesului poate fi afectată prin nerespectarea inițială a acelor condiții. De aceea, în cursul anchetei preliminare, modul de impunere a garanțiilor specifice dreptului la un proces echitabil este indisolubil legat de caracteristicile procedurii specifice, de circumstanțele cauzei, precum și de posibilitatea ca rezultatul procedurii referitoare la admisibilitatea plângerii să fie decisiv pentru temeinicia unei acuzații în materie penală. Conceptul de „acuzație în materie penală” trebuie înțeles în sensul Convenției și poate fi definit drept „notificarea oficială, din partea autorității competente, privind suspiciunea referitoare la comiterea unei fapte penale”, definiție care depinde, de asemenea, de existența sau absența unor „repercusiuni importante asupra situației (suspectului)” (a se vedea Hotărârea din 27 februarie 1980 pronunțată în Cauza *Deweer împotriva Belgiei*, par. 46; Hotărârea din 15 iulie 1982 pronunțată în Cauza *Eckle împotriva Germaniei*, par. 73.). Codul de procedură penală român consacră trei modalități de

acuzăție în materie penală reglementate de art. 307 referitor la aducerea la cunoștință a calității de suspect, art. 309 referitor la punerea în mișcare a acțiunii penale și la aducerea la cunoștință a calității de inculpat și art. 327 lit. a) referitor la rezolvarea cauzelor prin emiterea rechizitoriului și sesizarea instanței de judecată. Dacă în primele două situații, notificarea oficială constă în aducerea la cunoștință a calității de suspect înainte de prima sa audiere și în comunicarea către inculpat a ordonanței prin care s-a pus în mișcare acțiunea penală care, de asemenea, este chemat în vederea audierii, în cea de-a treia situație, notificarea oficială constă în comunicarea către inculpat a unei copii certificate a rechizitoriului în condițiile art. 344 alin. (2) din același cod ce dispune cu privire la procedura camerei preliminare.

Pe lângă aceste trei modalități de formulare a unei acuzații penale, Curtea a identificat și o altă posibilitate ce izvorăște din procedura referitoare la soluționarea plângerilor formulate împotriva soluțiilor de neurmărire sau netrimitere în judecată. Cu toate că procedura ce constituie obiectul analizei sale nu vizează *ab initio* existența unei acuzații în materie penală, deoarece ea a fost înlăturată de soluțiile pronunțate de procuror, câtă vreme, potrivit dispozițiilor art. 341 alin. (7) pct. 2 lit. c) din Codul de procedură penală, judecătorul de cameră preliminară, prin încheiere poate desființa soluția atacată și dispune începerea judecății, atunci încheierea pronunțată are valențele unui rechizoriu, deci, a unei acuzații în materie penală. Așa fiind, deși dispozițiile în cauză normează în domeniul unor proceduri penale care nu țin de rezolvarea pe fond a cauzei, dreptul la un proces echitabil trebuie impus, întrucât există posibilitatea ca rezultatul procedurii referitoare la admisibilitatea plângerii să fie decisiv pentru stabilirea unei acuzații în materie penală.

Drept urmare, odată stabilită posibilitatea analizei respectării dreptului la un proces echitabil în cadrul procedurii referitoare la plângerea împotriva soluțiilor de neurmărire sau netrimitere în judecată, Curtea a arătat că principiul contradictorialității îngăduie părților să participe în mod egal la prezentarea, argumentarea, discutarea și combaterea susținerilor făcute de fiecare și să-și exprime opinia asupra inițiativelor instanței în scopul stabilirii adevărului. Principiul este exprimat prin adagiul *audiatur et altera pars*. În materie penală, principiul contradictorialității exprimă și cerința ca funcția de învinuire să fie separată de funcția jurisdicțională, fiind pe o poziție procesuală egală cu funcția de apărare. Învinuirea și apărarea se combat în fața instanței de judecată de pe poziții contradictorii, astfel încât autoritatea care judecă să ajungă la o apreciere corectă a probelor. Așa fiind, așezarea judecății pe principiul contradictorialității implică egalitatea de arme atât în privința laturii penale, cât și în privința laturii civile.

Pentru ca părțile vătămate, părțile civile sau chiar părțile responsabile civilmente care au avut de suferit în urma unei fapte presupus penale să aibă plenitudinea exercitării drepturilor lor este necesar ca acestea să uzeze nu numai de o procedură eminentemente scrisă, ci și de contradictorialitate și oralitate, componente esențiale ale dreptului la un proces echitabil. Chiar dacă în acord cu dispozițiile art. 341 alin. (2) din Codul de procedură penală, procurorul și părțile pot depune note scrise cu privire la admisibilitatea ori temeinicia plângerii, nicio parte nu are posibilitatea de a cunoaște conținutul acestora și de a produce contraargumente. Cu alte cuvinte, în sarcina instanței cade obligația de a efectua o examinare efectivă a motivelor invocate de petent, părți și procuror care trebuie înțeleasă ca o necesitate a examinării argumentelor decisive pentru soluționarea cauzei. Or, în cazul de față, instanța examinând

---

numai plângerea și notele scrise ale procurorului și ale părților, nu poate examina un eventual argument decisiv, tocmai pentru că el nu-i poate fi relevant.

Garanțiile referitoare la un proces echitabil implică, și dreptul participanților la proces, de a lua cunoștință de orice înscris sau observație prezentată instanței și să le dezbată. Acest aspect este esențial pentru încrederea justițiabililor în funcționarea justiției și se bazează pe siguranța părților că s-au putut exprima cu privire la orice înscris din dosar.

Așa fiind, împrejurarea că petentului i se comunică termenul de soluționare a plângerii nu poate complini lipsa unei proceduri echitabile care reclamă în această situație citarea, cu atât mai mult cu cât echitatea are în vedere nu numai procedura în ansamblu, ci și interesul public și al victimelor unor infracțiuni.

Totodată, așa cum rezultă din art. 341 alin. (2) din Codul de procedură penală, un exemplar al plângerii formulate este comunicat procurorului și **părților**. Potrivit art. 32 din Codul de procedură penală, părți în procesul penal sunt numai inculpatul, partea civilă și partea responsabilă civilmente. Din această perspectivă, Curtea a constatat că persoana vătămată și suspectul, în calitate de subiecți procesuali principali nu au posibilitatea de a-și face apărarea cu privire la susținerile petentului, deoarece acestora nu li se comunică un exemplar al plângerii. Or, în situația în care nu a fost pusă în mișcare acțiunea penală, subiecții procesuali principali sunt privați de dreptul la un proces echitabil prin aceea că necunoscând conținutul plângerii nu pot întreprinde niciun fel de demersuri în apărarea intereselor lor legitime. Așa fiind, aceste neajunsuri pot fi acoperite în măsura în care judecătorul de cameră preliminară se va pronunța asupra plângerii în cadrul unei proceduri contradictorii și orale.

De asemenea, Curtea a mai arătat că un aspect fundamental al dreptului la un proces echitabil constă în faptul că urmărirea penală trebuie să aibă un caracter contradictoriu și să existe o egalitate a armelor între acuzare și apărare. Principiul egalității armelor – unul din elementele conceptului mai larg de proces echitabil, - prevede ca fiecare parte să dispună de posibilitatea rezonabilă de a-și prezenta cauza în condiții care să nu o plaseze într-o situație dezavantajoasă față de adversarul său. Or, din această perspectivă, Curtea a constatat că prin absența dezbaterilor contradictorii petentul, partea civilă, partea responsabilă civilmente, suspectul sau persoana vătămată nu numai că nu pot, asemeni persoanei care a avut calitatea de inculpat, de a formula cereri și ridica excepții cu privire la legalitatea administrării probelor ori a efectuării urmăririi penale, dar nu pot contesta în niciun fel aceste cereri sau excepții, cu atât mai mult cu cât potrivit art. 374 alin. (7) teza întâi din Codul de procedură penală, probele administrate în cursul urmăririi penale și necontestate de părți, **nu se readministrează în cursul cercetării judecătorești**. De aceea, în condițiile în care persoanele interesate ar fi citate ar avea posibilitatea să se prezinte la dezbateri și, prin urmare, ar putea beneficia de dreptul de a-și exprima opiniile și de a răspunde nu numai la aspectele relevate reciproc dar și la eventualele întrebări ale judecătorului de cameră preliminară.

Totodată, interesul persoanei care a avut calitatea de inculpat de a fi citată și de a dezbate în contradictoriu plângerea formulată este evident, deoarece, potrivit art. 341 alin. (7) pct. 2 lit. c) din Codul de procedură penală, judecătorul de cameră preliminară poate dispune începerea judecătii. De aceea, atunci când o instanță - așa cum este judecătorul de cameră preliminară - este competentă să analizeze temeinicia unei plângeri prin analiza întregii probațiuni existente care fundamentează în ansamblu stingerea acțiunii penale, ea nu poate, din motive

ce țin de echitatea procedurii, să tranșeze asupra chestiunilor respective fără o apreciere nemijlocită a declarațiilor persoanei care susține că nu a comis fapta considerată ca infracțiune. Prin urmare, posibilitatea prezenței persoanei care a avut calitatea de inculpat este indispensabilă în acest stadiu al procedurii în care judecătorul de cameră preliminară trebuie să decidă atât cu privire la începerea sau nu a judecății, cât și cu privire la legalitatea administrării probelor și a efectuării urmăririi penale.

Totodată, Curtea a constatat că garanțiile procedurale referitoare la dreptul la un proces echitabil ce guvernează întreaga procedură referitoare la **temeinicia** unei acuzații în materie penală trebuie să dubleze și procedura ce ține de instituirea definitivă a **legalității acuzației** stabilită prin încheierea judecătorului de cameră preliminară de începere a judecății. *Per a contrario*, ar însemna să se accepte posibilitatea ca o procedură de judecată pe fond să se întemeieze pe o procedură anterioară care, într-o manieră incompatibilă cu garanțiile dreptului la un proces echitabil, restrânge, prin absența contradictorialității și oralității, dreptul la apărare.

Astfel, din perspectiva contradictorialității și oralității, ca elemente esențiale ale egalității de arme și ale dreptului la un proces echitabil, Curtea a constatat că legea trebuie să prevadă posibilitatea părților, subiecților procesuali principali și procurorului de a dezbate, în mod efectiv, observațiile depuse judecătorului de camera preliminară. Așa fiind, pentru realizarea acestor garanții este necesară citarea lor.

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 341 alin. (5) din Codul de procedură penală și a constatat că soluția legislativă potrivit căreia judecătorul de cameră preliminară se pronunță asupra plângerii „fără participarea petentului, a procurorului și a intimaților” este neconstituțională.

*Decizia nr. 599 din 21 octombrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 38 alin. (1) lit. f) și art. 341 alin. (5)-(8) din Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 886 din 5 decembrie 2014.*

**Curtea apreciază că inculpatul nu se bucură de posibilitatea reală de a formula apărări în fața acuzării, fiind limitat doar la a depune cereri și excepții după consultarea rechizitoriului, iar în ceea ce privește partea civilă și partea responsabilă civilmente, Curtea reține că acestea sunt excluse ab initio din procedura de cameră preliminară. Soluția legislativă cuprinsă în art. 345 alin. (1) și în art. 346 alin. (1) din Codul de procedură penală, potrivit căreia judecătorul de cameră preliminară se pronunță „fără participarea procurorului și a inculpatului”, este neconstituțională, întrucât nu permite participarea procurorului, a inculpatului, a părții civile și a părții responsabile civilmente în procedura desfășurată în camera de consiliu, în fața judecătorului de cameră preliminară.**

**Cuvinte-cheie:** *proces penal, camera preliminară, dreptul la un proces echitabil, oralitate, publicitate, contradictorialitate, egalitatea armelor în proces, cale de atac, rolul procurorului.*

#### Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin că dispozițiile art. 344 alin. (4) încalcă principiul contradictorialității prin aceea că răspunsul parchetului la cererile și excepțiile formulate de inculpat nu este comunicat acestuia din urmă. Astfel, atât

---

cererile și excepțiile formulate de inculpat, cât și cererile și excepțiile invocate din oficiu de către judecătorul de cameră preliminară sunt aduse la cunoștința parchetului, fără a exista însă obligația instanței de a trimite inculpatului memoriul parchetului sau cererile și excepțiile invocate din oficiu de către instanță. În susținerea celor prezentate face referire la hotărârile pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauzele Sibaud împotriva Franței, Philippe Pause împotriva Franței, Marion împotriva Franței, Tosun împotriva Turciei sau Kabasakal și Atar împotriva Turciei. Arată că, pentru aceleași considerente dispozițiile art. 347 alin. (3) sunt neconstituționale.

O altă garanție instituită în considerarea dreptului la un proces echitabil o constituie egalitatea armelor, care implică faptul că orice parte a unei proceduri trebuie să aibă posibilitatea de a-și prezenta punctul de vedere în fața unei instanțe în condiții care să nu o dezavantajeze față de celelalte părți sau de acuzare. În condițiile în care, astfel cum s-a arătat, inculpatul nu are acces la memoriul parchetului sau la cererile și excepțiile invocate din oficiu de către instanță și având în vedere că, potrivit art. 345 alin. (3), procurorul are posibilitatea de a remedia neregularitățile actului de sesizare fără ca acestea să fie aduse la cunoștința inculpatului, se aduce atingere egalității de arme în procesul penal. În acest sens se face referire la Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțată în Cauza Borgers împotriva Belgiei.

Reglementarea procedurii camerei preliminare nu respectă nici principiul administrării echitabile a probelor. Astfel, legalitatea probelor pe parcursul întregului proces penal se analizează strict într-o procedură scrisă, lipsită de contradictorialitate și lipsită de garantarea egalității armelor. Neconstituționalitatea acestei reglementări este dată și de faptul că nu se pot administra probe în faza procedurii camerei preliminare, pentru dovedirea nelegalității probelor administrate în faza de urmărire penală. Altfel spus, inculpatul se află într-o imposibilitate obiectivă de a contesta în mod real legalitatea unor probe, atunci când pentru dovedirea nelegalității se impune administrarea unor alte probe, un exemplu elocvent în acest sens reprezentându-l art. 102 alin. (1), potrivit căruia „probele obținute prin tortură, precum și probele derivate din acestea nu pot fi folosite în cadrul procesului penal”.

În continuare, se apreciază că analiza legalității probelor poate avea chiar caracterul unei dezbateri pe fondul cauzei. A ignora această legătură intrinsecă între legalitatea probelor și soluționarea fondului cauzei îl plasează practic pe inculpat în imposibilitatea de a răsturna prezumția de legalitate a unor probe ce nu pot fi combătute decât prin administrarea unor alte mijloace probatorii. Deși Curtea Europeană a Drepturilor Omului permite ca uneori procedura să fie una scrisă, cerința fundamentală pentru ca dreptul la un proces echitabil să fie respectat într-o asemenea situație este ca cel puțin în fața instanței de fond, procedura să fie una orală. Având în vedere că aspectele care fac obiectul camerei preliminare nu sunt niciodată supuse dezbaterii orale, contradictorii, se ajunge la încălcarea dreptului la un proces echitabil.

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că instituția camerei preliminare a fost concepută, în accepțiunea legiuitorului, „ca o instituție nouă și inovatoare” care are ca scop „înlăturarea duratei excesive a procedurilor în faza de judecată”, fiind, în același timp, un remediu procesual menit „să răspundă exigențelor de legalitate, celeritate și echitate a procesului penal” (a se vedea Expunerea de motive la Proiectul de Lege privind Codul de procedură penală - PL-x nr. 412/2009). În prezent, instituția camerei preliminare este



reglementată în cuprinsul Codului de procedură penală la art. 342-348, unde se găsesc elementele referitoare la obiectul și durata, măsurile premergătoare, procedura, soluțiile ce pot fi pronunțate și contestația împotriva acestor soluții.

În continuare, Curtea reține că dispozițiile menționate anterior trebuie coroborate cu cele ale art. 54 din Codul de procedură penală, care dispun asupra competenței judecătorului de cameră preliminară, în sensul că acesta verifică legalitatea trimiterii în judecată dispuse de procuror; verifică legalitatea administrării probelor și a efectuării actelor procesuale de către organele de urmărire penală; soluționează plângerile împotriva soluțiilor de neurmărire sau de netrimitere în judecată; soluționează alte situații expres prevăzute de lege. Totodată, Curtea reține că, potrivit dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Codul de procedură penală, în procesul penal, se exercită următoarele funcții judiciare: funcția de urmărire penală; funcția de dispoziție asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei în faza de urmărire penală; funcția de verificare a legalității trimiterii ori netrimiterii în judecată; funcția de judecată.

Astfel, prin prisma atribuțiilor procesuale încredințate judecătorului de cameră preliminară, în contextul separării funcțiilor judiciare potrivit textului de lege menționat anterior, Curtea trage concluzia că acestuia îi revine funcția de verificare a legalității trimiterii ori netrimiterii în judecată și că, în concepția legiuitorului, această nouă instituție procesuală nu aparține nici urmăririi penale, nici judecății, fiind echivalentă unei noi faze a procesului penal. Procedura camerei preliminare a fost încredințată, potrivit art. 54 din Codul de procedură penală, unui judecător - judecătorul de cameră preliminară -, a cărui activitate se circumscrie aceleiași competențe materiale, personale și teritoriale ale instanței din care face parte, conferindu-i acestei noi faze procesuale un caracter jurisdicțional.

Totuși, din reglementarea atribuțiilor pe care funcția exercitată de judecătorul de cameră preliminară le presupune, Curtea observă că activitatea acestuia nu privește fondul cauzei, actul procesual exercitat de către acesta neantamând și nedispunând, în sens pozitiv sau negativ; cu privire la elementele esențiale ale raportului de conflict: faptă, persoană și vinovăție. Astfel, potrivit prevederilor art. 342 din Codul de procedură penală competența judecătorului de cameră preliminară constă în verificarea, după trimiterea în judecată, a competenței și legalității sesizării instanței, în verificarea legalității administrării probelor și a efectuării actelor de către organele de urmărire penală, totodată, Curtea constată că judecătorul de cameră preliminară, potrivit art. 342 din Codul de procedură penală, își va exercita atribuțiile după trimiterea în judecată a inculpatului, rechizitoriul constituind actul de sesizare a instanței de judecată.

Din această perspectivă, Curtea apreciază că trebuie stabilit în ce măsură principiile invocate de autorii excepției sunt incidente în această fază procesuală.

În ceea ce privește prevederile art. 6 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că conceptul de „acuzatie în materie penală” are o semnificație „autonomă”, independentă de clasificările utilizate de sistemele juridice naționale ale statelor membre. Conceptul de „acuzatie” trebuie înțeles în sensul Convenției. Prin urmare, acesta poate fi definit drept „notificarea oficială, din partea autorității competente, privind suspiciunea referitoare la comiterea unei fapte penale”, definiție care depinde, de asemenea, de existența sau absența unor „repercusiuni importante asupra situației (suspectului)” (Hotărârea din 27 februarie 1980

---

pronunțată în Cauza Deweer împotriva Belgiei, paragraful 46; Hotărârea din 15 iulie 1982 pronunțată în Cauza Eckle împotriva Germaniei, paragraful 73). Totodată, Curtea europeană a raportat definiția noțiunii de „materie penală” la 3 criterii alternative: criteriul calificării interne, cel al naturii faptei incriminate și cel al scopului și severității sancțiunii (Hotărârea din 8 iunie 1976 pronunțată în Cauza Engel și alții împotriva Olandei, paragrafele 80-85).

În ceea ce privește textele supuse controlului de constituționalitate, Curtea observă că potrivit criteriului calificării interne, acestea fac parte din Codul de procedură penală. Totodată, astfel cum s-a arătat, potrivit art. 342 din Codul de procedură penală, judecătorul de cameră preliminară își va exercita atribuțiile după trimiterea în judecată a inculpatului, rechizitoriul constituind, potrivit art. 329 din același act normativ, actul de sesizare a instanței de judecată. Astfel, pe lângă celelalte două modalități reglementate de art. 307 și art. 309 din Codul de procedură penală, și întocmirea rechizitoriului și trimiterea în judecată a inculpatului, reglementată de art. 327 lit. a) din același cod reprezintă „notificarea oficială, din partea autorității competente, privind suspiciunea referitoare la comiterea unei fapte penale” și, implicit, o acuzație în materie penală.

În ceea ce privește faza prealabilă a procesului (ancheta, instrumentarea cazului) - în cazul dedus judecății aceasta fiind reprezentată de procedura camerei preliminare, procedura prealabilă fazei de judecată -, Curtea observă că instanța europeană consideră procedurile penale ca pe un întreg. Pe de altă parte, anumite condiții impuse de art. 6, precum termenul rezonabil sau dreptul la apărare, pot fi, de asemenea, relevante la acest stadiu al procedurii, în măsura în care echitatea procesului poate fi grav încălcată prin nerespectarea inițială a acestor condiții impuse (Hotărârea din 24 noiembrie 1993 pronunțată în Cauza Imbrioscia împotriva Elveției, paragraful 36). Astfel, modul în care se aplică aceste garanții în cursul anchetei preliminare depinde de caracteristicile procedurii și de circumstanțele cauzei (Hotărârea din 8 februarie 1996 pronunțată în Cauza John Murray împotriva Regatului Unit, paragraful 62).

Astfel, Curtea constată că, de exemplu, în Hotărârea din 7 ianuarie 2003, pronunțată în Cauza Korellis împotriva Ciprului, instanța europeană a considerat prima cerere a reclamantului ca fiind admisibilă deoarece, potrivit celor susținute de către acesta, exista posibilitatea ca rezultatul procedurii referitoare la admisibilitatea probei să fie decisiv pentru stabilirea temeiniciei unei acuzații în materie penală în sensul art. 6 paragraful 1 din Convenție. Totodată, Curtea reține că, în altă cauză, instanța europeană a decis că, deși judecătorul de instrucție nu trebuie să se pronunțe cu privire la temeinicia unei „acuzații în materie penală”, actele pe care le îndeplinește au o influență directă asupra desfășurării și echității procedurii ulterioare, inclusiv asupra procesului propriu-zis. Prin urmare, art. 6 paragraful 1 poate fi considerat aplicabil procedurii de urmărire penală desfășurate de un judecător de instrucție, chiar dacă e posibil ca anumite garanții procedurale prevăzute de art. 6 paragraful 1 să nu se aplice (Hotărârea din 6 ianuarie 2010 pronunțată în Cauza Vera Fernandez-Huidobro împotriva Spaniei, paragrafele 108 - 114).

În continuare, Curtea apreciază că prevederile constituționale referitoare la dreptul la un proces echitabil nu sunt supuse distincțiilor ce se desprind din jurisprudența instanței europene în ceea ce privește aplicarea lor anumitor faze ale procedurilor penale. În acest sens, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 599 din 21 octombrie 2014, nepublicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, la data pronunțării prezentei decizii, a statuat că soluția legislativă

cuprinsă în art. 341 alin. (5) din Codul de procedură penală, potrivit căreia judecătorul de cameră preliminară se pronunță asupra plângerii împotriva soluțiilor de neurmărire sau netrimitere în judecată „fără participarea petentului, a procurorului și a intimatului” este neconstituțională, încălcând dreptul la un proces echitabil din perspectiva contradictorialității și oralității. Astfel, plecând de la incidența prevederilor art. 21 alin. (3) din Legea fundamentală asupra tuturor litigiilor și având în vedere și dispozițiile art. 20 din Constituție și cele ale art. 53 din Convenție, Curtea a constatat că prevederile art. 6 din Convenție trebuie respectate de legiuitor și atunci când reglementează în domeniul procedurilor penale care nu țin de rezolvarea cauzei pe fond, inclusiv în ceea ce privește procedura desfășurată în camera preliminară.

Așa fiind, în ceea ce privește contradictorialitatea, Curtea observă că acest concept este definit în doctrină ca dreptul fiecărei părți de a participa la prezentarea, argumentarea și dovedirea pretențiilor sau apărărilor sale precum și dreptul de a discuta și combate susținerile și probele celeilalte părți. Contradictorialitatea se traduce în aducerea la cunoștința celeilalte părți a argumentelor de fapt și de drept, pe de-o parte, și posibilitatea celeilalte părți de a răspunde acestora, pe de altă parte. Astfel, contradictorialitatea este, în primul rând posibilitatea reală de a dezbate în fața judecătorului tot ceea ce este avansat în drept sau în fapt de către adversar și tot ceea ce este prezentat de acesta, probe sau alte documente.

Din perspectiva protejării drepturilor omului, Curtea observă că principiul contradictorialității este un element al principiului egalității armelor și al dreptului la un proces echitabil. Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că egalitatea armelor este o trăsătură inerentă a unui proces echitabil, care presupune ca fiecărei părți să i se acorde posibilitatea rezonabilă de a prezenta cauza în condiții care să nu o plaseze într-o situație net dezavantajoasă *visa-vis* de adversarul său (Hotărârea din 16 noiembrie 2006 pronunțată în Cauza *Klimentyev împotriva Rusiei*, paragraful 95).

Astfel, instanța europeană a statuat ca a existat o încălcare a prevederilor art. 6 paragraful 1 din Convenție, în cazul în care reclamantul a fost împiedicat să răspundă la observațiile făcute de avocatul-general în fața Curții de Casație și nu i s-a dat o copie a observațiilor acestuia. Inegalitatea a fost exacerbată de participarea avocatului-general, în calitate de consilier, la deliberările instanței (Hotărârea din 30 octombrie 1991 pronunțată în Cauza *Borgers împotriva Belgiei*, paragrafele 27-29).

Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că un aspect fundamental al dreptului la un proces echitabil este acela că, în materie penală, inclusiv elementele ce țin de procedură, ar trebui să se desfășoare într-o manieră contradictorie, trebuind să existe egalitate de arme între acuzare și apărare. Dreptul la un proces în contradictoriu înseamnă, într-un caz penal, că atât procurorului cât și inculpatului trebuie să li se ofere posibilitatea de a avea cunoștință și de a putea aduce observații referitoare la toate probele prezentate sau la observațiile depuse de către cealaltă parte în vederea influențării deciziei instanței (Hotărârea din 16 februarie 2000 pronunțată în Cauza *Rowe și Davis împotriva Regatului Unit*, paragraful 60). Legislația națională poate îndeplini această exigență în diverse maniere, dar metoda adoptată de către aceasta trebuie să garanteze ca partea adversă să fie la curent cu depunerea observațiilor și să aibă posibilitatea veritabilă de a le comenta (Hotărârea din 28 august 1991 pronunțată în Cauza *Brandstetter împotriva Austriei*).

---

În continuare, Curtea apreciază că probele reprezintă elementul central al oricărui proces penal, iar organul de urmărire penală strânge și administrează probe atât în favoarea, cât și în defavoarea suspectului sau inculpatului. Totodată, Curtea observă că obiectul procedurii camerei preliminare îl constituie verificarea, după trimiterea în judecată, a competenței și a legalității sesizării instanței, precum și verificarea legalității administrării probelor și a efectuării actelor de către organele de urmărire penală. De asemenea, Curtea observă că potrivit art. 346 alin. (5) din Codul de procedură penală, probele care au fost excluse de judecător în această fază nu pot fi avute în vedere la judecarea în fond a cauzei.

Totodată, Curtea observă că, în concepția inițiatorului, proiectul Codului de procedură penală „institue competența judecătorului de cameră preliminară în verificarea conformității probelor administrate în cursul urmăririi penale cu garanțiile de echitate a procedurii. Sub acest aspect, legalitatea administrării probelor este strâns și exclusiv legată de asigurarea caracterului echitabil al procesului penal. (...) Așadar, prin conținutul dispozițiilor care reglementează camera preliminară, prin soluțiile care pot fi dispuse, sunt prevăzute criteriile în baza cărora se stabilește dacă procedura în cursul urmăririi penale a avut caracter echitabil pentru a se putea proceda la judecata pe fond.” Având în vedere aceste aspecte, Curtea constată că procedura desfășurată în camera preliminară este deosebit de importantă, având o influență directă asupra desfășurării și echității procedurii ulterioare, inclusiv asupra procesului propriu-zis.

Curtea observă că, potrivit art. 344 alin. (4) din Codul de procedură penală, judecătorul de cameră preliminară comunică cererile și excepțiile formulate de către inculpat ori excepțiile ridicate din oficiu parchetului, care poate răspunde în scris, în termen de 10 zile de la comunicare. Din economia textului, Curtea reține că procurorul are acces la cererile și excepțiile formulate de către inculpat ori excepțiile ridicate din oficiu, pe când inculpatului nu i se vor comunica nici excepțiile ridicate din oficiu de către instanță, nici răspunsul parchetului la acestea. De asemenea, Curtea reține că cererile și excepțiile formulate de către inculpat, excepțiile ridicate din oficiu și răspunsul parchetului nu sunt comunicate părții civile sau părții responsabile civilmente, nefiind cunoscute de acestea din urmă și neputând fi combătute.

Având în vedere cele expuse, Curtea apreciază că inculpatul nu se bucură de posibilitatea reală de a aduce comentarii referitoare la tot ceea ce este avansat în drept sau în fapt de către adversar și la tot ceea ce este prezentat de acesta, fiind limitat doar la a depune cereri și excepții după consultarea rechizitoriului, iar în ceea ce privește partea civilă și partea responsabilă civilmente, Curtea reține că acestea sunt excluse *ab initio* din procedura de cameră preliminară. Reglementând în acest mod, legiuitorul a restrâns în mod absolut posibilitatea părților de a avea cunoștință și de a dezbate excepțiile ridicate din oficiu și susținerile parchetului, plasându-le într-o situație dezavantajoasă față de procuror.

Astfel, din perspectiva contradictorialității, ca element definitoriu al egalității de arme și al dreptului la un proces echitabil, instanța constituțională apreciază că norma legală trebuie să permită comunicarea către toate părțile din procesul penal - inculpat, parte civilă, parte responsabilă civilmente - a documentelor care sunt de natură să influențeze decizia judecătorului și să prevadă posibilitatea tuturor acestor părți de a discuta în mod efectiv observațiile depuse instanței. Or, Curtea observă că normele ce reglementează procedura camerei preliminare se rezumă la a indica drept persoane participante în această fază procesuală doar pe procuror și pe inculpat.

Curtea observă că, potrivit art. 32 din Codul de procedură penală, pe lângă inculpat, partea civilă și partea responsabilă civilmente sunt părți în procesul penal.

În ceea ce privește partea civilă, Curtea constată că, potrivit art. 84 din Codul de procedură penală persoana vătămată care exercită acțiunea civilă în cadrul procesului penal este parte în procesul penal și se numește parte civilă. Referitor la acest aspect, Curtea, prin Decizia nr. 482 din 9 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.200 din 15 decembrie 2004, a statuat că, în cazul în care persoana vătămată formulează, în cadrul procesului penal, pretenții pentru repararea prejudiciului material suferit ca urmare a săvârșirii infracțiunii, aceasta cumulează două calități procesuale: calitatea de parte vătămată și calitatea de parte civilă. Aceste două părți ale procesului penal se află însă într-o situație identică, și anume în situația de persoană lezată în drepturile sale prin săvârșirea infracțiunii, ceea ce justifică existența „interesului legitim”, la care se refera art. 21 din Constituție.

De asemenea, în ceea ce privește partea responsabilă civilmente, Curtea constată că, potrivit art. 86 din Codul de procedură penală, aceasta este persoana care, potrivit legii civile, are obligația legală sau convențională de a repara în întregime sau în parte, singură sau în solidar, prejudiciul cauzat prin infracțiune și care este chemată să răspundă în proces. Deși nu se identifică, din reglementarea obligațiilor care îi incumbă părții responsabile civilmente, reiese că aceasta împreună cu inculpatul formează un grup procesual obligat la repararea prejudiciului cauzat prin infracțiune. Astfel, partea responsabilă civilmente are interesul înlăturării condițiilor care ar atrage răspunderea sa civilă.

Mai mult decât atât, potrivit art. 85 alin. (1) și art. 87 alin. (1) din Codul de procedură penală, atât partea civilă cât și partea responsabilă civilmente se bucură de drepturile prevăzute la art. 81 din același cod, dintre care Curtea reține dreptul acestora de a propune administrarea de probe de către organele judiciare, de a ridica excepții și de a pune concluzii, de a formula orice alte cereri ce țin de soluționarea laturii penale a cauzei și de a consulta dosarul, în condițiile legii.

Din această perspectivă, astfel cum a statuat și prin Decizia nr. 482 din 9 noiembrie 2004, anterior citată, Curtea apreciază că părții civile și celei civilmente responsabile nu le este străin interesul pentru soluționarea laturii penale a procesului, în condițiile în care de stabilirea existenței faptei penale și a vinovăției inculpatului judecat în cauză depinde și soluționarea laturii civile a procesului. Mai mult, cu același prilej, Curtea a reținut că partea civilă, partea civilmente responsabilă și inculpatul au aceeași calitate, de părți și prin urmare se află în aceeași situație.

În ceea ce privește cauza dedusă controlului de constituționalitate, Curtea observă că fiind stabilit deja faptul că prevederile art. 6 din Convenție trebuie respectate de legiuitor și atunci când reglementează în domeniul procedurilor penale care nu țin de rezolvarea cauzei pe fond, inclusiv și în ceea ce privește procedura camerei preliminare. Astfel, Curtea apreciază că, din perspectiva principiului contradictorialității, atât părții civile, cât și părții civilmente responsabile trebuie să li se ofere aceleași drepturi ca și inculpatului.

În continuare, în ceea ce privește rolul procurorului în procesul penal, Curtea observă că, potrivit art. 131 din Constituție, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, exercitându-și atribuțiile prin procurori constituiți în parchete.

---

De asemenea, Curtea observă că, potrivit art. 62 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic, iar, potrivit art. 67 din aceeași lege, procurorul participă la ședințele de judecată, în condițiile legii, și are rol activ în aflarea adevărului. Astfel, în procesul penal din România procurorul acționează ca apărător al intereselor generale ale societății, dar și ale părții din proces, în spiritul legalității (Decizia nr. 983 din 8 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 551 din 5 august 2010). Totodată, în calitatea sa de reprezentant al intereselor generale ale societății și de apărător al ordinii de drept, al drepturilor și libertăților cetățenilor, Ministerului Public, prin procurori, îi revine sarcina ca în faza de urmărire penală să caute, să administreze și să aprecieze probele care servesc la constatarea existenței sau inexistenței infracțiunii, la identificarea persoanei care a săvârșit-o și la cunoașterea tuturor împrejurărilor, pentru justa soluționare a cauzei (Decizia nr. 1.503 din 18 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 5 ianuarie 2011).

În ceea ce privește rolul procurorului în procedura camerei preliminare, din dispozițiile de lege criticate, Curtea observă că acesta nu are decât o participare limitată în această etapă procesuală. Plecând de la obiectul procedurii camerei preliminare, de la importanța probelor în procesul penal, precum și de la rolul pe care procurorul îl ocupă în procesul penal, Curtea constată că și acesta din urmă trebuie să se bucure în egală măsură de dreptul la o procedură orală. Curtea a statuat, prin Decizia nr. 190 din 26 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 20 martie 2008, că dispoziția art. 131 alin. (1) din Constituție se poate concretiza prin legi organice sau ordinare, dar această concretizare nu poate să ducă la restrângerea conținutului dispoziției constituționale.

Pentru aceste motive, Curtea urmează să admită excepția de neconstituționalitate și să constate că dispozițiile art. 344 alin. (4) din Codul de procedură penală sunt neconstituționale.

În continuare, Curtea reține că dreptul la o procedură orală și la o audiere publică este deosebit de important în contextul penal, caz în care o persoană acuzată de o infracțiune penală trebuie, în general, să aibă posibilitatea de a participa la o audiere în primă instanță (Hotărârea din 20 iulie 2000 pronunțată în Cauza Tierce și alții împotriva San Marino, paragraful 94). În cazul în care este vorba despre un singur grad de jurisdicție și în cazul în care problemele nu sunt "extrem de tehnice" sau "pur legale", trebuie să existe o procedură orală, procedurile scrise nefiind suficiente (Hotărârea din 10 decembrie 2009 pronunțată în Cauza Koottummel împotriva Austriei, paragrafele 18-21).

În schimb, folosirea procedurilor scrise în căile de atac este, în general, acceptată ca fiind compatibilă cu art. 6. O procedură orală poate să nu fie necesară în căile de atac atunci când nu există probleme cu credibilitatea martorilor, nu sunt contestate faptele, părților le sunt oferite posibilități adecvate de a-și prezenta cazurile lor în scris și de a contesta dovezile aduse împotriva lor (Hotărârea din 8 ianuarie 2009 pronunțată în Cauza Schlumpf împotriva Elveției, paragrafele 65-70; Hotărârea din 10 martie 2009 pronunțată în Cauza Igual Coll împotriva Spaniei, paragrafele 28-38).

Astfel, cum s-a arătat anterior, având în vedere că standardul de protecție oferit de dispozițiile Convenției și de jurisprudența instanței europene este unul minimal, Legea fundamentală sau jurisprudența Curții Constituționale putând oferi un standard mai ridicat de protecție a drepturilor, potrivit prevederilor art. 20 alin. (2) din Constituție și art. 53 din

Convenție, instanța de contencios constituțional a statuat că garanțiile prevăzute de art. 6 paragraful 1 din Convenție și de art. 21 alin. (3) din Constituție se aplică, în materie penală, nu numai procedurii de fond a litigiului, ci și în procedura camerei preliminare, oferind o protecție sporită celei regăsite la nivelul Convenției.

În ceea ce privește dreptul la o procedură orală, Curtea observă că numai în cadrul unor dezbateri desfășurate oral procesul poate fi urmărit efectiv, în succesiunea fazelor sale, de către părți. Totodată, dreptul la o procedură orală conține și dreptul inculpatului, al părții civile și al părții responsabile civilmente de a fi prezente în fața instanței. Acest principiu asigură contactul nemijlocit între judecător și părți, făcând ca expunerea susținerilor formulate de părți să respecte o anumită ordine și facilitând astfel stabilirea corectă a faptelor.

Curtea reține că, potrivit art. 345, art. 346 alin. (1) și art. 347 din Codul de procedură penală, procedura desfășurată în camera preliminară nu se realizează potrivit unei proceduri orale în care părțile din proces să-și poată expune susținerile, ci pe baza celor depuse în scris de către inculpat și a răspunsului parchetului.

Pentru toate argumentele expuse în prealabil, din perspectiva verificării legalității administrării probelor, Curtea constată că, pe de-o parte, probele, odată ce au fost excluse, nu mai pot fi avute în vedere la judecata în fond a cauzei, iar pe de altă parte, judecătorul de cameră preliminară este suveran asupra stabilirii legalității administrării probelor și a efectuării actelor de urmărire, fiind singurul care poate aprecia asupra acestor elemente. Astfel, actele pe care acesta le îndeplinește au o influență directă asupra desfășurării și echității procesului propriu-zis. Odată începută judecata, judecătorul fondului nu mai poate aprecia asupra probelor excluse, dar nici asupra legalității administrării probelor ce au rămas câștigate procesului. După rămânerea definitivă a soluției dispuse de judecătorul de cameră preliminară, nu mai există niciun temei legal în baza căruia inculpatul să poată ridica cereri ori excepții referitoare la aspecte deja analizate în camera preliminară.

De asemenea, Curtea observă că, din reglementarea instituției camerei preliminare, se desprinde ideea imposibilității pentru judecătorul din această fază de a administra probe pentru a stabili legalitatea probelor administrate în faza de urmărire penală, nebeneficiind de contradictorialitate și oralitate, singura posibilitate pentru acesta fiind constatarea formală a legalității probelor sau necesitatea excluderii unora dintre acestea. Or, astfel cum s-a arătat anterior, organul de urmărire penală strânge și administrează probe atât în favoarea, cât și în defavoarea suspectului sau inculpatului, astfel încât, în situația în care în cauza respectivă sunt mai mulți inculpați, proba care acționează în favoarea unuia poate acționa în defavoarea celuilalt.

Totodată, Curtea observă că în anumite circumstanțe aspectele de fapt ce au stat la baza obținerii anumitor probe au relevanță directă și implicită asupra legalității probelor; or, imposibilitatea judecătorului de cameră preliminară de a administra noi probe ori de a solicita depunerea anumitor înscrisuri, precum și lipsa unei dezbateri orale cu privire la aceste aspecte, îl pun pe acesta în postura de a nu putea clarifica situația de fapt, aspect ce se poate răsfrânge implicit asupra analizei de drept. Din această perspectivă, Curtea apreciază că rezultatul procedurii în camera preliminară referitor la stabilirea legalității administrării probelor și a efectuării actelor procesuale de către organele de urmărire penală are o influență directă asupra desfășurării Judecății pe fond, putând să fie decisiv pentru stabilirea vinovăției/nevinovăției Inculpatului. Or, reglementând în acest mod procedura camerei

preliminare și având în vedere influența pe care această procedură o are asupra fazelor de judecată ulterioare, Curtea constată că legiuitorul a încălcat dreptul părților la un proces echitabil în componenta sa privind contradictorialitatea, oralitatea și egalitatea armelor.

Pentru aceste motive, Curtea urmează să admită excepția de neconstituționalitate și să constate că soluția legislativă cuprinsă în art. 345 alin. (1) și în art. 346 alin. (1) din Codul de procedură penală, potrivit căreia judecătorul de cameră preliminară se pronunță „fără participarea procurorului și a inculpatului”, este neconstituțională, întrucât nu permite participarea procurorului, a inculpatului, a părții civile și a părții responsabile civilmente în procedura desfășurată în camera de consiliu, în fața judecătorului de cameră preliminară. Curtea reține că, din perspectiva exigențelor dreptului la un proces echitabil, este suficient să li se asigure părților posibilitatea participării în această etapă procesuală, judecătorul putând decide asupra finalizării procedurii în camera preliminară și fără participarea părților atâta timp cât acestea au fost legal citate.

În continuare, Curtea observă că, potrivit art. 347 alin. (3) din Codul de procedură penală, dispozițiile art. 343-346 din același cod se aplică în mod corespunzător și în ceea ce privește contestația cu privire la soluția pronunțată de judecătorul de cameră preliminară. În aceste condiții, Curtea reține că cele expuse anterior se aplică *mutatis mutandis* și în ceea ce privește procedura contestației împotriva soluției pronunțate de judecătorul de cameră preliminară. Pentru aceste motive, Curtea urmează să admită excepția de neconstituționalitate și să constate că dispozițiile art. 347 alin. (3) raportate la cele ale art. 344 alin. (4), art. 345 alin. (1) și art. 346 alin. (1) din Codul de procedură penală sunt neconstituționale.

În ceea ce privește dispozițiile art. 345 alin. (2) și (3) din Codul de procedură penală, Curtea observă că acestea reglementează procedura în camera preliminară referitoare la constatarea unor neregularități ale actului de sesizare, la sancționarea potrivit art. 280-282 a actelor de urmărire penală efectuate cu încălcarea legii ori excluderea unor probe administrate, precum și remedierea de către procuror a neregularităților actului de sesizare. Referitor la aceste dispoziții, Curtea reține că acestea sunt criticate din perspectiva încălcării principiului contradictorialității și a dreptului la o procedură orală. Astfel, observând dispozițiile de lege criticate, precum și conținutul principiului contradictorialității și al dreptului la o procedură orală, Curtea constată că nu poate fi reținută critica de neconstituționalitate formulată. Astfel, având în vedere competențele procurorului în procesul penal, Curtea apreciază că este firesc ca încheierea prin care se constată neregularități ale actului de sesizare, prin care s-au sancționat potrivit art. 280-282 actele de urmărire penală efectuate cu încălcarea legii ori prin care s-au exclus probe administrate, să fie comunicată procurorului, doar acesta din urmă putând fi în măsură să remedieze aceste neajunsuri.

Referitor la dispozițiile art. 347 alin. (1) și (2) din Codul de procedură penală, Curtea reține că acestea reglementează contestația cu privire la modul de soluționare a cererilor și a excepțiilor în procedura camerei preliminare, precum și împotriva soluțiilor prevăzute de art. 346 alin. (3) și (5) din același cod. Curtea reține că aceste dispoziții, prin prisma criticilor formulate, nu impietează asupra drepturilor procesuale ale procurorului și inculpatului, astfel încât în raport cu aceste critici excepția apare ca fiind neîntemeiată.

III. Pentru toate aceste considerente, cu unanimitate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 344 alin. (4) din Codul de procedură



penală sunt neconstituționale; a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că soluția legislativă cuprinsă în art. 345 alin. (1) și în art. 346 alin. (1) din Codul de procedură penală, potrivit căreia judecătorul de cameră preliminară se pronunță „fără participarea procurorului și a inculpatului”, este neconstituțională; a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 347 alin. (3) din Codul de procedură penală raportate la cele ale art. 344 alin. (4), art. 345 alin. (1) și art. 346 alin. (1) din același cod sunt neconstituționale; a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 345 alin. (2) și (3) și art. 347 alin. (1) și (2) din Codul de procedură penală sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

*Decizia nr. 641 din 11 noiembrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 344 alin. (4), art. 345, art. 346 alin. (1) și art. 347 din Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 887 din 5 decembrie 2014*

**Egalitate de tratament între persoanele cu handicap grav sau accentuat în ceea ce privește facilitățile fiscale aplicate veniturilor de natură salarială care trebuie să se extindă și asupra veniturilor obținute din activități independente - profesii libere.**

**Cuvinte cheie:** *egalitatea în drepturi/nediscriminare.*

### Rezumat

I. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține, în esență, că prevederile art. 55 alin. (4) lit. k<sup>1</sup>) din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal sunt neconstituționale în măsura în care induc „o discriminare directă a persoanelor încadrate în grad de handicap care realizează venituri din profesii liberale față de persoanele care realizează venituri din salarii, în sensul în care veniturile salariale nu sunt impozabile, iar veniturile din profesii liberale sunt supuse impozitării.”

II. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că autorul acesteia deduce neconstituționalitatea art. 55 alin. (4) lit. k<sup>1</sup>) din Legea nr. 571/2003 - Codul fiscal din faptul că aceste prevederi de lege instituie o discriminare între persoanele încadrate în grad de handicap grav sau accentuat, întrucât, potrivit textului de lege criticat, veniturile din salarii realizate de către această categorie de persoane nu sunt impozabile, neexistând însă o reglementare similară și în cazul persoanelor fizice cu handicap grav sau accentuat care realizează venituri din profesii libere, în sensul scutirii și a acestora de la plata impozitului pe aceste venituri.

În contextul criticii formulate, analizând cadrul legislativ relevant în cauză, Curtea a reținut că inițial soluția legislativă criticată era cuprinsă în art. 26 lit. a) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 3 ianuarie 2008, care prevedea că „*Persoanele cu handicap grav sau accentuat beneficiază de următoarele facilități fiscale:*

*a) scutire de impozit pe veniturile din salarii și indemnizații de natură salarială;”.*

Aceste prevederi de lege au fost modificate prin Legea nr. 360/2009 pentru modificarea lit. a) a art. 26 din Legea nr. 448/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,

nr. 800 din 24 noiembrie 2009, în sensul că *„Persoanele cu handicap grav sau accentuat beneficiază de următoarele facilități fiscale:*

*a) scutire de impozit pe veniturile din salarii, indemnizații de natură salarială și pensii;”.* Ulterior, art. 26 lit. a) din Legea nr. 448/2006 a fost abrogat prin art. I pct. 153 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 689 din 13 octombrie 2009, iar prin art. I pct. 3 din Legea nr. 76/2010 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, lege publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 11 mai 2010, se prevede că art. 55 alin. (4), litera k<sup>1</sup>) din Codul fiscal se modifică și va avea următorul cuprins: *„Următoarele sume nu sunt incluse în veniturile salariale și nu sunt impozabile, în întelesul impozitului pe venit:*

*«k<sup>1</sup>) veniturile din salarii realizate de către persoanele fizice cu handicap grav sau accentuat;»”*

Așa fiind, Curtea a constatat că soluția legislativă cuprinsă inițial în art. 26 lit. a) din Legea nr. 448/2006 a fost preluată în cuprinsul art. 55 alin. (4) lit. k<sup>1</sup>) din Legea nr. 571/2003 - Codul fiscal, text de lege criticat în speță.

În acest context, Curtea a reținut că soluția legislativă criticată a mai făcut obiect al controlului de constituționalitate, în acest sens fiind Decizia nr. 88 din 5 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 158 din 29 februarie 2008, prin care Curtea a constatat că, *„textul legal criticat acordă facilități fiscale numai persoanelor cu handicap care obțin venituri din salarii și indemnizații de natură salarială, deși ar fi trebuit să cuprindă toate persoanele cu handicap grav sau accentuat.”*

Critici similare au fost formulate și din perspectiva unei discriminări instituite între persoanele cu handicap grav sau accentuat în ceea ce privește scutirile pe impozitul pe venit, în sensul includerii în această categorie și a veniturilor din pensii realizate de persoanele cu handicap grav sau accentuat, nu numai a veniturilor obținute din salarii de către aceste persoane. În acest sens, prin Decizia nr. 1237 din 6 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 832 din 3 decembrie 2009, autorul excepției din aceea cauză preciza faptul că *„statutul său de persoană cu handicap îl plasează într-o situație egală cu cea a celorlalte persoane cu același statut care se bucură de scutiri de impozit” și că „beneficiul scutirii de impozit ar trebui acordat și pensionarilor”.* Prin această decizie, Curtea a reținut că, *„într-adevăr, existența unui handicap presupune, pentru toate persoanele care se confruntă cu aceasta, eforturi comparabile de adaptare la condițiile de trai. Se poate susține că, în această lumină, sursa veniturilor obținute nu poate plasa persoanele cu handicap într-o situație mai avantajoasă sau mai puțin avantajoasă.”* Cu toate acestea, Curtea a apreciat că *„opțiunea legiuitorului pentru acordarea unor scutiri de impozit nu a fost arbitrară, ci întemeiată pe o serie de considerente obiective.”*

De asemenea, prin Decizia nr. 320 din 23 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 294 din 5 mai 2010, autorul excepției de neconstituționalitate din aceea speță susținea că reglementarea legală este neconstituțională în măsura în care limitează sfera persoanelor cu handicap care beneficiază de scutire de impozit numai la salariați, fără a prevedea și pensionarii, instituind astfel o discriminare între persoanele care fac parte din

aceiași categorie. În acest sens, s-a invocat faptul că art. 50 din Constituție are în vedere măsuri de protecție socială pentru toate persoanele cu handicap, nu doar pentru unele dintre acestea. Analizând critica formulată, în considerentele acelei decizii, Curtea a reținut faptul că «legiuitorul a înțeles să modifice cadrul normativ aplicabil persoanelor cu handicap grav sau accentuat în ceea ce privește scutirile de impozitul pe venit. Acest lucru rezultă din adoptarea Legii nr. 22/2010 pentru completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 144 din 4 martie 2010, al cărui articol unic introduce în cuprinsul Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal un nou articol, articolul 70<sup>1</sup>, care stabilește că „Prevederile referitoare la reținerea impozitului pe venitul din pensii nu se aplică veniturii din pensii realizat de persoanele cu handicap grav sau accentuat”.» Legea nr. 22/2010 a fost ulterior abrogată prin art. III din Legea nr. 76/2010, iar prin art. I pct. 4 din acest act normativ a fost introdus în Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal un nou articol, respectiv articolul 68<sup>1</sup> intitulat „Venituri neimpozabile”, care prevede că „Nu sunt venituri impozabile veniturile din pensii realizate de către persoanele fizice cu handicap grav sau accentuat”.

Având în vedere cele mai sus reținute, Curtea a constatat că legiuitorul a corectat situația anterioară, chiar în sensul criticilor formulate de autorii excepțiilor de neconstituționalitate, statuând că beneficiază de scutirile de impozitul pe venit, pe lângă veniturile din salarii realizate de către persoanele fizice cu handicap grav sau accentuat, și veniturile din pensii realizate de aceeași categorie de persoane.

În aceste condiții, Curtea a apreciat că facilitățile fiscale acordate de legiuitor au fost acordate tocmai în considerarea calității de persoană cu handicap grav sau accentuat, și nu în funcție de sursa veniturilor realizate, așa încât de aceste facilități fiscale ar trebui să beneficieze toate persoanele aflate în această situație.

În acest context, Curtea a observat că art. 50 din Constituție consacră dreptul persoanelor cu handicap de a se bucura de o protecție specială, sens în care statul trebuie să asigure realizarea unei politici naționale de egalitate a șanselor, de prevenire și de tratament ale handicapului, în vederea participării efective a persoanelor cu handicap la viața comunității. Pentru a da eficiență acestei norme constituționale, legiuitorul a reglementat un ansamblu de drepturi și măsuri puse la dispoziția persoanelor cu handicap pentru a facilita integrarea și incluziunea socială a acestora, având în vedere tocmai statutul lor special. Astfel, Curtea a reținut că Legea nr. 448/2006 a statuat principiile care stau la baza protecției persoanelor cu handicap, printre care și prevenirea și combaterea discriminării, egalizarea șanselor, egalitatea de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă. De asemenea, art. 6 lit. h) din acest act normativ, prevede că persoanele cu handicap beneficiază, printre altele, și de drepturi la facilități fiscale, însă în mod egal, fără discriminare, în considerarea dispozițiilor constituționale ale art. 50 teza întâi potrivit căroră „Persoanele cu handicap se bucură de protecție specială”.

Pe cale de consecință, Curtea a constatat că statutul de persoană cu handicap trebuie să îi plaseze într-o poziție egală pe toți cei care au acest statut, care trebuie să se bucure în aceeași măsură de aceleași facilități fiscale, în speță fiind vorba de scutiri de impozit pe veniturile realizate. În mod contrar, se instituie o situație discriminatorie în cadrul aceleiași categorii de persoane, care este contrară principiului egalității în drepturi a cetățenilor, prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție. Curtea a apreciat că opțiunea legiuitorului pentru acordarea unor

---

scutiri de impozit pentru persoanele cu handicap grav sau accentuat care realizează venituri din salarii a fost justificată de necesitatea protejării veniturilor obținute de către acestea, fiind întemeiată pe o serie de considerente obiective, și anume încurajarea persoanelor cu handicap să se integreze în masa activă a populației. Așa fiind, pe considerentul egalității de tratament între persoanele cu handicap grav sau accentuat, facilitățile fiscale aplicate veniturilor de natură salarială ar trebui să se extindă și asupra veniturilor obținute din activități independente - profesii libere, așa cum, de altfel, legiuitorul a înțeles să le extindă și asupra veniturilor realizate din pensii de către persoanele cu handicap grav sau accentuat.

III. Pentru toate aceste considerente, cu majoritate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile art. 55 alin. (4) lit. k<sup>1</sup>) din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal sunt constituționale în măsura în care se interpretează că nu sunt venituri impozabile, în înțelesul impozitului pe venit, veniturile realizate în mod individual din exercitarea unei profesii libere de către persoanele cu handicap grav sau accentuat.

*Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 55 alin. (4) lit. k<sup>1</sup>) din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014*

## **2. Controlul de constituționalitate a hotărârilor plenului Camerei Deputaților, hotărârilor plenului Senatului și a hotărârilor plenului celor două camere reunite ale Parlamentului [art. 146 lit. I) din Constituție]**

**Cauza de nelegalitate determinată prezintă relevanță constituțională din perspectiva exigențelor de ordin substanțial și procedural impuse de prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție privind statul de drept și obligația de respectare a legii, aceasta se convertește într-o cauză de neconstituționalitate.**

**Cuvinte cheie:** *controlul constituționalității hotărârilor Parlamentului, stat de drept, obligația de respectare a legii.*

### **Rezumat**

I. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, autorii acesteia consideră neconstituțională Hotărârea Parlamentului nr. 26 din 16 iunie 2014 privind numirea prim-vicepreședintelui, membru executiv, și a unui membru neexecutiv ai Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară, deoarece contravine prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5). În acest sens, autorii contestației susțin că această hotărâre încalcă dispozițiile art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012, prin numirea domnului Marian Sârbu ca prim-vicepreședinte, membru executiv al Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară. Astfel, potrivit art. 9 alin. (1) lit. a<sup>2</sup>) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012, pentru numirea membrilor executivi și neexecutivi ai Autorității de Supraveghere Financiară de către cele două Camere ale Parlamentului, aceștia trebuie „să aibă o experiență profesională în domeniul financiar, al instituțiilor de credit și/sau al instituțiilor financiare nebancale de minim 9 ani de la data absolvirii studiilor prevăzute la lit. a<sup>1</sup>).” Autorii sesizării consideră că domnul Marian Sârbu a îndeplinit funcții și demnități publice, precum deputat, secretar de stat, ministru, președinte al

Federației Sindicatelor Libere din Industria Lemnului, vicepreședinte al Confederației Naționale a Sindicatelor Libere din România – Frăția, al căror conținut nu a cuprins atribuții din domeniile expres prevăzute de textul de lege suscitată, astfel că hotărârea Parlamentului privind numirea acestuia ca membru al Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară este neconstituțională. În acest sens, invocă Decizia Curții Constituționale nr. 251 din 30 aprilie 2014, referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr. 14/2014 privind numirea președintelui și a unui membru neexecutiv ai Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară.

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate, Curtea a reținut că, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 874 din 21 decembrie 2012, aprobată, cu modificări și completări prin Legea nr. 113/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 234 din 23 aprilie 2013, cu modificările și completările ulterioare, aceasta este autoritate administrativă autonomă, de specialitate, cu personalitate juridică, independentă, autofinanțată.

Autoritatea de Supraveghere Financiară este condusă de un Consiliu format din 9 membri, numiți de Parlament, în ședința comună a celor două Camere, în condițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 93/2012. Procedura și condițiile de numire a membrilor sunt prevăzute de art. 8 și art. 9 din această ordonanță de urgență.

În jurisprudența sa constantă, Curtea a statuat că pot fi supuse controlului valori sau principii constituționale sau organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional.

În speță, autoritatea publică vizată, Consiliul Autorității de Supraveghere Financiară, nu este reglementată în Constituție, nefiind, așadar, de rang constituțional, astfel că procedura de numire a membrilor săi este de rang legal. În aceste condiții, ținând seama de jurisprudența Curții, concretizată prin Decizia nr. 307/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 293 din 4 mai 2012, și Decizia nr. 1094/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 65 din 30 ianuarie 2013, hotărârea criticată poate fi cenzurată numai din punctul de vedere al exigențelor procedurale și substanțiale stabilite expres prin textul Constituției.

Autorii criticii invocând astfel de exigențe, a rezultat că sesizarea de neconstituționalitate formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate stabilite de Curtea Constituțională pe cale jurisprudențială, invocarea art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție fiind, în cauză, relevantă din punct de vedere constituțional.

Faptul că prin selectarea efectuată de comisiile parlamentare, au fost ignorate dispozițiile art. 9 alin. (1) lit. a<sup>2</sup>) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012, potrivit cărora membrii Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară trebuie „să aibă o experiență profesională în domeniul financiar, al instituțiilor de credit și/sau al instituțiilor financiare nebankare de minim 9 ani de la data absolvirii studiilor prevăzute la lit. a<sup>1</sup>),” constituie un impediment de natură constituțională pentru numirile membrilor Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară, care viciază Hotărârea Parlamentului nr. 26 din 16 iunie 2014.

În acest sens s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 251 din 30 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 376 din 21 mai 2014, reținând că acest text de lege circumscriptiv „foarte precis și restrictiv domeniile de activitate cerute pentru

---

ocuparea funcției de membru al Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară, în considerarea specificului acestei autorități,” solicitând totodată „o experiență specifică în materie.”

În legătură cu acest aspect, Curtea a constatat că <<reglementând condițiile pe care trebuie să le îndeplinească membrii Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară, art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012 se referă la experiența profesională în două texte distincte, după cum urmează: la lit. a) a alin. (1) al art. 9, stabilind că membrii Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară trebuie să aibă „pregătire profesională și o experiență profesională corespunzătoare în domeniul în care Autoritatea de Supraveghere Financiară are competențe”, și, respectiv, la lit. a<sup>2</sup>) a aceluiași articol, stabilind că aceștia trebuie să aibă „o experiență profesională în domeniul financiar, al instituțiilor de credit și/sau al instituțiilor financiare nebancale, de minimum 9 ani de la data absolvirii studiilor prevăzute la lit. a<sup>1</sup>).” Dacă noțiunea de „corespunzătoare” care circumstanțiază pregătirea și experiența profesională în cuprinsul art. 9 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului 93/2012 semnifică o evaluare și apreciere ce revin exclusiv Parlamentului, în calitate de autoritate ce realizează numirea membrilor Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară, și nicidecum instanței de contencios constituțional, durata care circumstanțiază experiența profesională, reglementată prin dispozițiile art. 9 alin. (1) lit. a<sup>2</sup>), semnifică o condiție cu caracter obiectiv – vechimea în domeniile de referință, verificabilă pe bază de documente, de către orice persoană interesată.>>

Trecând la analiza documentelor depuse la dosar, Curtea a reținut că atribuțiile funcțiilor, respectiv demnităților deținute de domnul Marian Sârbu sunt, cu precădere, cele de ordonator principal de credite în înțelesul dispozițiilor art. 20 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2003, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „Ordonatorii principali de credite sunt miniștrii, conducătorii celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, conducătorii altor autorități publice și conducătorii instituțiilor publice autonome.” Însă experiența profesională a domnului Marian Sârbu ca ordonator principal de credite nu se circumscrie condițiilor prevăzute de art. 9 alin. (1) lit. a<sup>2</sup>) din Ordonanța de urgență a Guvernului 93/2012, astfel că nu are relevanță pentru numirea acestuia ca membru în Consiliul Autorității de Supraveghere Financiară.

Aceste dispoziții legale impun, însă, o condiție cu caracter obiectiv, obligatoriu să fie îndeplinită, anume o experiență profesională specifică în materie de minim 9 ani, prin indicarea expresă a domeniilor financiar, al instituțiilor de credit și/sau al instituțiilor financiare nebancale.

În aceste condiții și văzând din documentele depuse la dosar, că domnul Marian Sârbu nu are o experiență profesională specifică în materie de minim 9 ani, Curtea a constatat că acesta nu întrunește condiția prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. a<sup>2</sup>) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 93/2012 pentru numirea în funcția de prim-vicepreședinte, membru executiv al Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară. Prin urmare, Hotărârea Parlamentului nr. 26/2014 este nelegală în ceea ce privește această numire.

Întrucât cauza de nelegalitate astfel determinată prezintă relevanță constituțională din perspectiva exigențelor de ordin substanțial și procedural impuse de prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție privind statul de drept și obligația de respectare a legii, aceasta se convertește într-o cauză de neconstituționalitate.

III. Curtea a admis sesizarea de neconstituționalitate și a constatat că Hotărârea Parlamentului nr. 26 din 16 iunie 2014 privind numirea prim-vicepreședintelui, membru executiv, și a unui membru neexecutiv ai Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară este neconstituțională în ceea ce privește numirea domnului Marian Sârbu în calitate de prim-vicepreședinte, membru executiv al Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară.

*Decizie nr. 389 din 2 iulie 2014 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr. 26/2014 privind numirea prim-vicepreședintelui, membru executiv, și a unui membru neexecutiv ai Consiliului Autorității de Supraveghere Financiară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 534 din data de 17 iulie 2014*

**Întrucât principiul legalității este de rang constituțional, Curtea a constatat că Hotărârea Parlamentului nr. 24 din 16 iunie 2014 privind desemnarea membrilor Consiliului de administrație al Societății Române de Radiodifuziune a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 19 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 41/1994, ceea ce are drept consecință nesocotirea prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5).**

**Cuvinte cheie:** *controlul constituționalității hotărârilor Parlamentului, stat de drept, obligația de respectare a legii.*

#### **Rezumat**

I. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, autorii acesteia consideră neconstituțională Hotărârea Parlamentului nr. 24 din 16 iunie 2014 privind desemnarea membrilor Consiliului de administrație al Societății Române de Radiodifuziune, deoarece contravine prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5). În acest sens, susțin că această hotărâre încalcă dispozițiile art. 19 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de televiziune, conform cărora, pentru desemnarea membrilor Consiliului de administrație al Societății Române de Radiodifuziune, respectiv al Societății Române de Televiziune, „*grupurile parlamentare reunite din cele două Camere înaintează propuneri pentru 8 locuri, potrivit configurației politice și ponderii lor în Parlament.*” Autorii sesizării, considerând că nu a fost respectat „principiul configurației politice și al ponderii în Parlament”, arată că, în temeiul acestor dispoziții de lege, și având în vedere „faptul că grupurile reunite ale Partidului Național Liberal au o pondere de 25% din totalul numărului de parlamentari,” ar fi trebuit „să înainteze două propuneri pentru funcția de membru al Consiliului de administrație al Societății Române de Radiodifuziune.” Prin Hotărârea nr. 24 din 16 iunie 2014, „Partidului Național Liberal i s-a alocat doar o singură funcție de membru al acestui Consiliu de administrație,” ignorându-se astfel dispozițiile legii, ceea ce este contrar „principiilor constituționale referitoare la statul de drept și la respectarea legilor.” În acest sens, invocă Decizia Curții Constituționale nr. 783 din 26 septembrie 2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr. 28/2012 privind desemnarea membrilor Consiliului de administrație al Societății Române de Televiziune.

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate, Curtea a reținut că, potrivit Legii nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de televiziune, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 636 din 27 decembrie 1999, Societatea Română de Radiodifuziune este o persoană juridică înființată ca serviciu public autonom de interes național. Chiar dacă denumirea persoanei juridice, mai precis forma de organizare a serviciului public de radiodifuziune, nu este cuprinsă în mod expres în textul Constituției, serviciul ca atare, precum și activitatea pe care acesta îl prestează sunt prevăzute în mod expres de art. 31 alin. (5) din Constituție. Totodată, controlul parlamentar asupra acesteia, precum și obligația de a fi organizată potrivit unei legi organice sunt prevăzute tot prin textul Constituției.

Prin urmare, datorită faptului că existența acestui serviciu public este prevăzută de art. 31 alin. (5) din Constituție, se conferă acestuia o importanță constituțională, astfel încât hotărârile Parlamentului care vizează organizarea și funcționarea acestuia pot fi supuse controlului de constituționalitate chiar dacă actul normativ pretins încălcat are valoare infraconstituțională. Astfel a reținut Curtea Constituțională prin Decizia nr. 783 din 26 septembrie 2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr. 28/2012 privind desemnarea membrilor Consiliului de administrație al Societății Române de Televiziune, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 3 octombrie 2012.

Autorii sesizării susțin că Hotărârea Parlamentului nr. 24 din 16 iunie 2014 încalcă art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție prin raportare la dispozițiile art. 19 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 41/1994, potrivit căroră „*Listele de candidați se înaintează birourilor permanente ale celor două Camere, după cum urmează:*

*a) grupurile parlamentare reunite din cele două Camere înaintează propuneri pentru 8 locuri, potrivit configurației politice și ponderii lor în Parlament.”*

Potrivit informațiilor comunicate, la data de 16 iunie 2014, în Parlamentul României, din numărul de 573 de parlamentari, din care 404 deputați și 169 senatori, 142 de parlamentari, din care 95 de deputați și 47 senatori, aparțin Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal. În aceste condiții, din cele 8 locuri alocate grupurilor parlamentare, 1,98 locuri aparțin Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, potrivit art. 19 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 41/1994.

Trecând la examinarea documentelor comunicate în temeiul art. 27 alin. (2) și art. 76 din Legea nr. 47/1992, Curtea a constatat că, după finalizarea audierilor candidaților propuși de grupurile parlamentare, membrii celor două comisii ale Parlamentului reunite în ședința comună din data de 16 iunie 2014 au avizat favorabil candidaturile persoanelor audiate și, conform art. 19 alin. (5) din Legea nr. 41/1994, au propus plenului Parlamentului României, spre aprobare, lista candidaților nominalizați pentru Consiliul de administrație al Societății Române de Radiodifuziune. Prin hotărârea supusă prezentului control de constituționalitate, Plenul Parlamentului a aprobat această listă, desemnând membrii Consiliului de administrație al Societății Române de Radiodifuziune, așa cum au propus comisiile de specialitate în ședința comună.

Curtea a reținut că în privința candidaților nominalizați la nivelul grupurilor parlamentare reunite din cele două Camere ale Parlamentului au fost audiați la comisiile de specialitate candidații propuși de acestea, Partidul Național Liberal formulând o singură propunere, deși dispozițiile art. 19 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 41/1994 îi impuneau să formuleze două propuneri pentru a respecta configurația politică și ponderea în Parlament.



De asemenea, Curtea a reținut că art. 19 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 41/1994 nu a fost respectat de Grupul parlamentar al Partidului Național Liberal, care era obligat, conform ponderii proprii în Parlament să propună două persoane pentru Consiliul de administrație al Societății Române de Radiodifuziune. În legătură cu acest aspect, Curtea a constatat că, în temeiul prevederilor constituționale și dispozițiilor regulamentare, Plenul reunit al Parlamentului trebuia să ia act de lipsa îndeplinirii condițiilor legale referitoare la întocmirea listei candidaților nominalizați pentru Consiliul de administrație al Societății Române de Radiodifuziune și, în virtutea plenitudinii sale decizionale, să hotărască în sensul remedierii viciului de legalitate, fie prin aprobarea unei liste de candidați propuși conform art. 19 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 41/1994, fie, amânând votul final, prin retrimiteră raportului la comisiile de specialitate în scopul întocmirii unei liste de candidați care să respecte configurația politică a Parlamentului. Or, Plenul reunit al Parlamentului, aprobând și însușindu-și ceea ce au propus comisiile de specialitate în ședință comună, deși avea obligația de a infirma raportul acestor comisii, a adoptat Hotărârea nr. 24 din 16 iunie 2014, act care produce efecte juridice, cu încălcarea prevederilor constituționale.

Pe de altă parte, Curtea a constatat că dispozițiile art. 19 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 41/1994 nu pot face obiectul negocierilor politice, fiind obligatorii atât pentru grupurile parlamentare care fac propunerile, cât și pentru plenul Parlamentului care decide, fapt justificat prin aceea că prin această hotărâre s-a stabilit componența serviciului public de radio, serviciul care își găsește consacrare constituțională în art. 31 alin. (5).

Întrucât principiul legalității este de rang constituțional, Curtea constată că Hotărârea Parlamentului nr. 24 din 16 iunie 2014 privind desemnarea membrilor Consiliului de administrație al Societății Române de Radiodifuziune a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 19 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 41/1994, ceea ce are drept consecință nesocotirea prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5).

Având în vedere criticile formulate, precum și cele constatate prin această decizie, potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, Hotărârea Parlamentului României nr. 24 din 16 iunie 2014 își încetează efectele juridice în privința celor 8 candidați desemnați de către grupurile parlamentare la data publicării prezentei decizii în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Curtea a reținut că, potrivit jurisprudenței sale constante, puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Astfel, atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor Curții Constituționale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept

III. Curtea a admis sesizarea de neconstituționalitate și a constatat că Hotărârea Parlamentului nr. 24 din 16 iunie 2014 privind desemnarea membrilor Consiliului de administrație al Societății Române de Radiodifuziune este neconstituțională.

*Decizia nr. 417 din 3 iulie 2014 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr. 24/2014 privind desemnarea membrilor Consiliului de administrație al Societății Române de Radiodifuziune, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 535 din data de 18 iulie 2014*

---

Din analiza coroborată a dispozițiilor constituționale și legale, nu rezultă obligația Parlamentului ca, în procedura de numire a membrilor Curții de Conturi, să țină seama de configurația politică a forului legislativ. În aplicarea art. 155 alin. (5) teza a doua, mandatele de 3 ani sau de 6 ani, necesare respectării normei constituționale prevăzute de art. 140 alin. (5), potrivit căreia „Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții”, constituie mandate constituționale sui-generis, asimilate unui mandat complet, care cad sub incidența interdicției prevăzute de art. 140 alin. (4) teza întâi, neputând fi prelungite sau înnoite.

**Cuvinte cheie:** *controlul constituționalității hotărârilor Parlamentului, configurația politică a Parlamentului, Curtea de Conturi, consilieri de conturi, mandatul consilierilor de conturi, dispoziții constituționale tranzitorii.*

### Rezumat

I. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, formulată de Grupurile parlamentare ale Partidului Național Liberal din Camera Deputaților și Senat, autorii susțin că dispozițiile Hotărârii Parlamentului nr. 28 din 16 iunie 2014 privind numirea unor consilieri de conturi și a unui vicepreședinte la Curtea de Conturi sunt contrare Constituției, întrucât numirea celor șase consilieri de conturi s-a făcut fără a se ține cont de configurația politică a Parlamentului, aceștia fiind propuși de Comisiile permanente pentru buget, finanțe și bănci ale celor două Camere, numai dintre candidații de pe lista prezentată de către Partidul Social Democrat, atât comisiile, cât și Plenul Parlamentului refuzând să analizeze, respectiv să voteze candidați de pe listele altor grupuri parlamentare. Acest procedeu încalcă un principiu al statului de drept, potrivit căruia instituțiile fundamentale care reprezintă democrația politică și care asigură funcționarea normală a statului, trebuie să se formeze cu aportul electiv al tuturor formațiunilor politice reprezentate în Parlament, în raport cu ponderea reprezentării. Funcționarea acestui principiu se opune formării unor instituții fundamentale ale statului de drept printr-un filtru politic monocolor, tocmai pentru a se preveni anihilarea valorii pluripartidismului în jocul democratic parlamentar, care consistă, printre altele, și în echilibrul compoziției profesionale a acelor instituții, echilibru care să le asigure realizarea statutului organic.

Potrivit art. 140 alin. (1) fraza întâi din Constituție, „Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public”. Același rol funcțional în reglementarea constituțională a „Economiei și finanțelor publice” (Titlul IV din Constituție) este afirmat și de art. 1 alin. (1) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Potrivit art. 1 alin. (3) în lege, „Curtea de Conturi își desfășoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție și în prezenta lege”. Modul în care sunt reglementate, atât în Constituție, cât și în legea de organizare și funcționare, numirea și statutul personalului Curții de Conturi (exercițiul independent al mandatului, inamovibilitatea, incompatibilitățile legale), ai cărei consilieri sunt numiți de organul reprezentativ suprem al poporului român, îi conferă acestei autorități creditul necesar pentru realizarea contribuției indispensabile la funcționarea statului de drept și a democrației politice. Or, exercițiul parlamentar al democrației în statul de

drept, funcționarea reală și normală a pluripartidismului, nu se conciliază cu adjudecarea tuturor atribuțiilor și competențelor Parlamentului de către partidul politic sau alianța de partide politice care are majoritatea în Parlament.

Exigențele statului de drept sunt satisfăcute și prin crearea și respectarea unor cutume în funcționarea statului de drept, între care și aceea a aportului electiv a fiecărui partid politic cu reprezentare parlamentară, în raport cu ponderea sa prin potențialul de vot, la formarea unor instituții și autorități fundamentale, de rang constituțional, chiar dacă legea de statut a acelei instituții sau autorități, nu prevede expres respectarea configurației politice prin rezervarea, sau alocarea, unui număr de demnități ori de mandate.

Pe de altă parte, contrar dispozițiilor art. 140 alin. (4) teza întâi din Constituție și art. 46 alin. (1) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, doamna Donovici Constanța-Anca și domnul Vorniceanu Marius, au fost numiți consilieri de conturi, pentru un mandat de nouă ani, prin hotărârea criticată, deși mai îndepliniseră aceeași funcție, timp de șase ani, potrivit Hotărârii Parlamentului nr. 25 din 14 octombrie 2008, astfel că ei vor realiza un mandat de cincisprezece ani, format dintr-un mandat parțial, „pentru perioadă rămasă până la expirarea mandatului celui a cărui activitate a încetat”, potrivit art. 46 alin. (6) din Legea nr. 94/1992, și dintr-un „mandat complet”, potrivit art. 49 alin. (4) din aceeași lege.

Textele constituționale și legale sunt fără echivoc în sensul că funcția de consilier de conturi nu poate fi exercitată pe o perioadă mai mare de nouă ani, care este perioada unui mandat complet. Din rațiuni lesne de înțeles, art. 46 alin. (6) din Legea nr. 94/1992 dispune că „posturile de consilieri de conturi devenite vacante pot fi ocupate doar pentru perioada rămasă până la expirarea mandatului celui a cărui activitate a încetat”. Nimic nu autorizează interpretarea textelor constituționale și legale în sensul că unui „mandat parțial” îi poate urma un „mandat complet”.

Distincția între cele două tipuri de mandate, și în același timp, inadmisibilitatea succesiunii acestor mandate cu consecința exercitării funcției de consilier de conturi pe o perioadă mai mare de nouă ani, sunt susținute și de textele art. 46 alin. (6) și art. 49 alin. (4) din lege - „persoanele care au îndeplinit funcția de consilier de conturi pe durata unui mandat complet beneficiază, la data pensionării, de pensie de serviciu, în cuantumul prevăzut de lege pentru magistrați”.

De remarcat că demnitatea de consilier de conturi, spre deosebire de alte demnități publice (Președintele României, deputați, senatori), nu poate fi exercitată, în concepția Constituției și a legii, pentru mai mult de un mandat cu o durată de nouă ani. Opțiunea Constituției și a legii pentru durata limitată a exercițiului unei funcții de înaltă demnitate publică, rezultată din numărul de mandate admis și din întinderea în timp a mandatului, stabilită normativ, este una din valorile, și în același timp, regulile și principiile constituționale. Opțiunea respectivă s-a verificat ca fiind benefică pentru funcționarea în deplină securitate a statului de drept, ea evitând atât acumularea de autoritarism sub o conștiință echivalentă cu o anume imunitate, dată de durata îndelungată a exercițiului unei anumite funcții publice, cât și degradarea responsabilității politice sau profesionale, datorată repetiției investițiilor în funcția respectivă.

---

II. Cu privire la criticile de neconstituționalitate, Curtea a reținut următoarele:

1. În privința hotărârilor care, prin obiectul lor, vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional, Curtea a reținut că norma prin raportare la care urmează să fie exercitat controlul de constituționalitate poate fi și de nivel infraconstituțional, ținând cont de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție. În acest sens, Curtea a arătat că o atare orientare este dată de domeniul de maximă importanță în care intervin aceste hotărâri - autorități și instituții de rang constituțional -, astfel încât și protecția constituțională oferită autorităților sau instituțiilor fundamentale ale statului trebuie să fie una în consecință. Prin urmare, hotărârile plenului Camerei Deputaților, plenului Senatului și plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului care vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional pot fi supuse controlului de constituționalitate chiar dacă actul normativ pretins încălcat are valoare infraconstituțională.

În cauza de față, Curtea de Conturi este o instituție de rang constituțional, fiind reglementată de art. 140 din Titlul IV – Economia și finanțele publice din Legea fundamentală, astfel că hotărârea criticată poate fi verificată și prin prisma prevederilor cuprinse în Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Așadar, Hotărârea Parlamentului nr. 28 din 16 iunie 2014 privind numirea unor consilieri de conturi și a unui vicepreședinte la Curtea de Conturi intră sub incidența dispozițiilor art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 807 din 3 decembrie 2010.

Obiectul sesizării de neconstituționalitate îl constituie Hotărârea Parlamentului nr. 28 din 16 iunie 2014 privind numirea unor consilieri de conturi și a unui vicepreședinte la Curtea de Conturi.

Autorii sesizării susțin că această hotărâre contravine prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5) referitoare la statul de drept și principiul respectării supremației Constituției și a legilor, și art. 140 alin. (4) privind mandatul consilierilor de conturi.

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la numirea celor șase consilieri de conturi fără a se ține cont de configurația politică a Parlamentului, aceștia fiind propuși de Comisiile permanente pentru buget, finanțe și bănci ale celor două Camere, numai dintre candidații de pe lista prezentată de către partidul care deține majoritatea în Parlament, Curtea urmează să respingă critica de neconstituționalitate pentru argumentele ce vor fi arătate în continuare.

Dispozițiile constituționale și legale stabilesc condițiile procedurale și de fond pentru numirea în funcția de demnitate publică a consilierului de conturi. Astfel, potrivit art. 140 alin. (4) teza întâi și a art. 46 alin. (1) din Legea nr. 94/1992, membrii Curții de Conturi sunt numiți de Parlament, la propunerea comisiilor permanente pentru buget, finanțe și bănci ale celor două Camere, pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Pentru a fi numiți consilieri de conturi, potrivit art. 47 alin. (2) din lege, se cere îndeplinirea următoarelor condiții: studii superioare economice sau juridice, vechime de minimum 10 ani în specialitatea studiilor absolvite și pregătire profesională temeinică.

Din analiza coroborată a dispozițiilor constituționale și legale, nu rezultă obligația Parlamentului ca, în procedura de numire a membrilor Curții de Conturi, să țină seama de configurația politică a forului legislativ. Atunci când legiuitorul a impus respectarea acestei

condiții, rezultate ca urmare a exprimării libere a opțiunilor politice a poporului, la formarea unor organe de lucru, a unor instituții sau autorități publice a reglementat în mod expres cerința alcătuirii respectivelor organisme potrivit configurație politice a Parlamentului. Cu titlu de exemplu, enumerăm situația formării birourilor permanente și a comisiilor parlamentare ale fiecărei Camere [art. 64 alin. (5) din Constituție], desemnarea membrilor Consiliului de administrație al Societății Române de Televiziune, respectiv al Consiliului de administrație al Societății Române de Radiodifuziune [art. 19 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune], numirea unor membri ai Consiliului de conducere al Institutului Cultural Român [art. 6 alin. (2) lit. i) din Legea nr. 356/2003 privind înființarea, organizarea și funcționarea Institutului Cultural Român] sau numirea unor membri ai Colegiului Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității [art. 17 alin. (2) lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității]. Or, în cazul constituirii Curții de Conturi, nici Constituția, nici legea organică privind organizarea și funcționarea acestei instituții fundamentale nu au prevăzut configurația politică a Parlamentului drept criteriu de determinare a componenței organismului colegial, astfel încât forul legislativ nu este ținut de respectarea unei atare obligații.

Distinct de cele reținute anterior, Curtea apreciază că, în domeniul dreptului parlamentar, principala consecință a naturii electivă a mandatului reprezentativ și a pluralismului politic o constituie principiul pe care doctrina l-a consacrat în mod sugestiv „majoritatea decide, opoziția se exprimă”. Majoritatea decide, întrucât, în virtutea mandatului reprezentativ primit de la popor, opinia majoritară este prezumată că reflectă sau corespunde opiniei majoritare a societății. Opoziția se exprimă, ca o consecință a aceluiași mandat reprezentativ care fundamentează dreptul inalienabil al minorității politice de a-și face cunoscute opțiunile politice și de a se opune, în mod constituțional și regulamentar, majorității aflate la putere. Aplicarea principiului „majoritatea decide, opoziția se exprimă” asigură legitimitatea instituțiilor statului.

Regula majorității implică în mod necesar, în cadrul procedurilor parlamentare, evitarea oricăror mijloace care ar conduce la o manifestare abuzivă din partea majorității sau a oricăror mijloace obstructioniste care ar avea drept scop împiedicarea desfășurării normale a procedurii parlamentare. Or, principiul „majoritatea decide, opoziția se exprimă” implică, în mod necesar, un echilibru între puterea de decizie a majorității și necesitatea de exprimare a poziției minorității politice cu privire la o anumită problemă, în scopul asigurării, pe de o parte, a confruntării politice din Parlament, deci a caracterului contradictoriu al dezbaterilor, și, pe de altă parte, a îndeplinirii de către acesta a competențelor sale constituționale și legale. Cu alte cuvinte, parlamentarii fie că provin din rândul majorității, fie din cel al opoziției, trebuie să se abțină de la exercitarea abuzivă a drepturilor procedurale și să respecte o regulă de proporționalitate, de natură să asigure adoptarea deciziilor ca urmare a unei dezbateri publice prealabile (a se vedea Decizia nr. 209 din 7 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 188 din 22 martie 2012).

În realizarea atribuțiilor constituționale, cum este și aceea a numirii membrilor Curții de Conturi, parlamentarii, în exercitarea mandatului, sunt, potrivit prevederilor art. 69 alin. (1) din Legea fundamentală, „în serviciul poporului”. Aceasta implică reprezentarea în lupta politică

---

din Parlament a dezbaterilor politice din societate, a opiniilor, a ideilor ce au ca sursă diferitele categorii sociale, politice, economice sau culturale. În această manieră, poporul, titularul suveranității naționale, își exercită suveranitatea nu numai cu prilejul procesului electoral, ci pe întreaga durată a mandatului oferit parlamentarului aflat în serviciul său.

Dezbaterea parlamentară a problemelor importante ale națiunii trebuie să asigure respectarea valorilor supreme consacrate de Legea fundamentală, precum statul de drept, pluralismul politic și democrația constituțională. Acesta este motivul pentru care Curtea apreciază că, în realizarea atribuțiilor constituționale, Parlamentul trebuie să-și exercite cu bună-credință drepturile și obligațiile constituționale, cultivând o conduită a dialogului politic, atunci când interesul major al națiunii o impune.

2. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la numirea unor consilieri de conturi pentru un nou mandat, contrar dispozițiilor constituționale prevăzute de art. 140 alin. (4) teza întâi, Curtea reține următoarele argumente:

Consacrarea Curții de Conturi, ca instituție fundamentală a statului, s-a realizat prin Constituția României din 1991, care la art. 139 prevedea rangul constituțional al autorității care exercita controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. În ceea ce privește membrii Curții de Conturi, Constituția din 1991 prevedea la art. 139 alin. (4) că sunt „numiți de Parlament, sunt independenți și inamovibili, potrivit legii. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători.”

În temeiul normelor constituționale, a fost adoptată Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 224 din 9 septembrie 1992, și, ulterior republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 16 martie 2000. Forma inițială a legii prevedea la art. 103 alin. (1) că „Membrii Curții de Conturi sunt numiți de Parlament, la propunerea Comisiei pentru politică financiară, bancară și bugetară a Senatului și a Comisiei pentru buget și finanțe a Camerei Deputaților, pentru un mandat de 6 ani. Mandatul poate fi reînnoit”, iar după republicare, în art. 104 alin. (1), legea relua soluția legislativă, prevăzând că „Membrii Curții de Conturi sunt numiți de Parlament, la propunerea comisiilor pentru buget, finanțe, bănci ale celor două Camere, pentru un mandat de 6 ani. Mandatul poate fi reînnoit.”

În temeiul dispozițiilor legale, Parlamentul a adoptat Hotărârea nr. 3 din 14 februarie 2002 privind numirea președintelui și vicepreședintelui Curții de Conturi, a președinților de secții și a membrilor secțiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 128 din 18 februarie 2002, și Hotărârea nr. 7 din 20 martie 2002 privind numirea unui membru al Curții de Conturi - consilier de conturi la Secția juridică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 28 martie 2002, prin care erau numiți cei 18 membri ai Curții de Conturi pentru un mandat de 6 ani.

Ca urmare a aprobării prin referendum a Legii de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, la data de 29 octombrie 2003 a intrat în vigoare Constituția României revizuită. Dispozițiile art. 139 referitoare la Curtea de Conturi au fost preluate parțial, completate și modificate. Astfel, potrivit art. 140 alin. (4) și (5) din Constituția revizuită, „(4) Consilierii de conturi sunt numiți de Parlament pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau

înnoit. Membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători.

(5) Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții.”

Pentru a asigura stabilitatea mandatelor deținute de membrii Curții de Conturi la data intrării în vigoare a noilor dispoziții constituționale, Constituția revizuită a prevăzut expres norme tranzitorii cuprinse în art. 155 alin. (5), potrivit cărora „[...] consilierii de conturi numiți de Parlament își continuă activitatea până la data expirării mandatului pentru care au fost numiți. Pentru asigurarea înnoirii Curții de Conturi din 3 în 3 ani, la expirarea mandatului actualilor consilieri de conturi aceștia vor putea fi numiți pentru încă un mandat de 3 ani sau de 6 ani.”

În 2008, la expirarea mandatului pentru care au fost numiți prin hotărârile adoptate în 2002, în temeiul prevederilor art. 140 și 155 din Constituție, Parlamentul a adoptat Hotărârea nr. 25 din 14 octombrie 2008 privind numirea consilierilor de conturi, a președintelui și a vicepreședintelui Curții de Conturi, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 702 din 15 octombrie 2008, prin care desemna cei 18 membri ai Curții de Conturi: 6 membri pentru un mandat de 3 ani, 6 membri pentru un mandat de 6 ani și 6 membri pentru un mandat de 9 ani. Printre consilierii de conturi numiți pentru un mandat de 6 ani se aflau și doamna Constanța Anca Donovici și domnul Marius Vorniceanu.

Ulterior, a fost adoptată Legea nr. 217/2008 pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 724 din 24 octombrie 2008, care la art. 104 alin. (1), (2) și (3) prevede următoarele: „(1) Membrii Curții de Conturi sunt numiți de Parlament, la propunerea comisiilor permanente pentru buget, finanțe și bănci ale celor două Camere, pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit.

(2) Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din 3 în 3 ani, începând cu data expirării mandatului actualilor consilieri de conturi în funcție.

(3) Consilierii de conturi în funcție numiți de Parlament își vor continua activitatea până la expirarea mandatului.”

La data de 27 septembrie 2011, la expirarea mandatului de 3 ani atribuit prin Hotărârea nr. 25 din 14 octombrie 2008, Parlamentul României adoptă Hotărârea nr. 17 din 27 septembrie 2011 prin care numește, în temeiul art. 140 alin. (4) din Constituție, pentru un mandat de 9 ani, șase consilieri de conturi.

La data de 16 iunie 2014, la expirarea mandatului de 6 ani atribuit prin Hotărârea nr. 25 din 14 octombrie 2008, Parlamentul României adoptă Hotărârea nr. 28 din 16 iunie 2014 prin care numește, în temeiul art. 140 alin. (4) din Constituție, pentru un mandat de 9 ani, șase consilieri de conturi, printre care și doamna Constanța Anca Donovici și domnul Marius Vorniceanu.

Din analiza actelor normative care s-au succedat, Curtea reține că dispozițiile constituționale și legale au suferit modificări referitoare la durata mandatului și la instituirea interdicției ca mandatul să nu poată fi prelungit sau înnoit. Modificările operate nu au influențat desfășurarea mandatelor în curs, întrucât norma constituțională a prevăzut dispoziții tranzitorii care să înlăture orice aplicare retroactivă a noilor prevederi. Astfel, prin reglementarea expresă a continuării activității consilierilor de conturi numiți de Parlament, în temeiul legii în vigoare

---

înainte de revizuirea Constituție, până la data expirării mandatului pentru care au fost numiți, Legea fundamentală a dat expresie principiului neretroactivității legii civile, asigurând desfășurarea în condiții de stabilitate și securitate a exercițiului mandatelor aflate în curs la data adoptării reglementărilor novatoare. Mai mult, norma constituțională tranzitorie cuprinsă în art. 155 alin. (5) teza a doua a prevăzut, distinct de interdicția stabilită în art. 140 alin. (4) teza întâi din Constituție, posibilitatea Parlamentului ca, pentru asigurarea înnoirii Curții de Conturi din 3 în 3 ani, la expirarea mandatului consilierilor de conturi aflați în funcție în perioada tranzitorie, aceștia să poată fi numiți pentru încă un mandat de 3 ani sau de 6 ani.

În concluzie, din interpretarea coroborată a textelor constituționale, rezultă că persoanele care exercitau mandatul de consilieri de conturi la data modificării textelor constituționale, pe de o parte, au continuat activitatea până la expirarea acestuia, anul 2008, și, pe de altă parte, la data expirării mandatului, au avut vocația la numirea pentru un nou mandat, de 3 sau 6 ani, în scopul asigurării condițiilor de continuitate și reînnoire a Curții de Conturi.

De asemenea, Curtea constată că, în aplicarea aceluiași art. 155 alin. (5) teza a doua, mandatele de 3 ani sau de 6 ani, necesare respectării normei constituționale prevăzute de art. 140 alin. (5), potrivit căreia „Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții”, constituie mandate constituționale sui-generis, asimilate unui mandat complet, care cad sub incidența interdicției prevăzute de art. 140 alin. (4) teza întâi, neputând fi prelungite sau înnoite. Posibilitatea unei noi candidaturi, după expirarea mandatului împlinit în condițiile Constituției, este un element extrinsec acestuia, ce poate fi modificat pentru viitor, numai prin legea de revizuire constituțională. În prezent, Constituția stabilește condițiile, interdicțiile și incompatibilitățile ce trebuie îndeplinite de un candidat.

Așa fiind, atât propunerea de numire, cât și numirea membrilor Curții de Conturi trebuie să se întemeieze pe verificarea prealabilă a respectării cerințelor legale și constituționale pentru ocuparea respectivei demnități, precum și a interdicțiilor și incompatibilităților ce pot rezulta fie din statutul personal, fie din alte prevederi legale.

Prin urmare, Curtea reține că numirea doamnei Constanța-Anca Donovici și a domnului Marius Vorniceanu pentru un nou mandat de 9 ani, în temeiul art. 140 alin. (4) din Constituție, după ce în prealabil aceștia au fost numiți și au îndeplinit un mandat de 6 ani, în temeiul art. 155 alin. (4) din Constituție, constituie o încălcare a dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 140 alin. (4) referitoare la interdicția înnoirii mandatului și în art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Principiul supremației Constituției și principiul legalității sunt de esența cerințelor statului de drept, în sensul prevederilor constituționale ale art. 16 alin. (2), conform cărora „Nimeni nu este mai presus de lege”.

III. Curtea a admis sesizarea de neconstituționalitate și a constatat că Hotărârea Parlamentului nr. 28 din 16 iunie 2014 privind numirea unor consilieri de conturi și a unui vicepreședinte la Curtea de Conturi este neconstituțională în ceea ce privește numirea în funcția de consilieri de conturi a doamnei Constanța-Anca Donovici și a domnului Marius Vorniceanu.

*Decizia nr. 442 din 10 iulie 2014 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a dispozițiilor Hotărârii Parlamentului nr. 28 din 16 iunie 2014 privind numirea unor consilieri de conturi și a unui vicepreședinte la Curtea de Conturi, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 565 din 30 iulie 2014.*



**Numirea pentru un nou mandat de 9 ani în funcția de consilier de conturi, după ce în prealabil aceeași persoană a fost numită și a îndeplinit aceeași funcție pentru un mandat de 3 ani, constituie o încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (5) și la art. 140 alin. (4) din Constituție.**

**Cuvinte cheie:** *controlul constituționalității hotărârilor Parlamentului, condiții de admisibilitate, Curtea de Conturi, numirea consilierilor de conturi, mandatul consilierilor de conturi.*

### Rezumat

I. În motivarea sesizării de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr. 17 din 27 septembrie 2011 privind numirea unor consilieri de conturi și a unui vicepreședinte ai Autorității de Audit se susține că prin aceasta a aceasta a fost numit un consilier de conturi pentru un nou mandat, ceea ce contravine prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) și celor ale art. 140 alin. (4) din Constituție.

II. Examinând sesizarea, Curtea a procedat, mai întâi, la verificarea admisibilității acesteia, având în vedere jurisprudența sa prin care a reținut că pot fi supuse controlului de constituționalitate exercitat în temeiul art. 146 lit. l) din Constituție și al art. 27 din Legea nr. 47/1992, numai hotărârile Parlamentului care afectează valori, reguli și principii constituționale sau, după caz, organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional (în acest sens fiind Deciziile nr. 53 și 54 din 25 ianuarie 2011, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011, sau Decizia nr. 442 din 10 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 565 din 30 iulie 2014). În privința hotărârilor care, prin obiectul lor, vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional, Curtea a reținut că norma prin raportare la care urmează să fie exercitat controlul de constituționalitate poate fi și de nivel infraconstituțional, ținând cont de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție. Observând dispozițiile art. 140 din titlul IV - *Economia și finanțele publice* din Legea fundamentală, care conferă Curții de Conturi rang constituțional, dar și prevederile Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, Curtea Constituțională a reținut că Autoritatea de Audit este un organism integrat Curții de Conturi, independent din punct de vedere operațional față de aceasta doar în sensul delimitării de competență, adică a deținerii unor atribuții și proceduri specifice domeniului auditului extern asupra modului de utilizare a fondurilor europene nerambursabile prevăzute de lege. Așadar, Curtea a conchis în sensul că hotărârea criticată poate fi verificată și prin prisma prevederilor cuprinse în Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, lege direct aplicabilă Autorității de Audit, sesizarea îndeplinind condițiile de admisibilitate impuse de dispozițiile art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992.

Examinând pe fond criticile de neconstituționalitate formulate, referitoare la numirea unui consilier de conturi pentru un nou mandat, contrar dispozițiilor constituționale prevăzute de art. 140 alin. (4) teza întâi, Curtea a analizat regimul constituțional și legal al Curții de Conturi și succesiunea mandatelor consilierilor de conturi, atât prin prisma prevederilor art. 139 din Constituția din 1991 și ale art. 140 din Constituția republicată ulterior revizuirii din 2003, dar și ale Legii nr. 94/1992 în forma sa inițială și a modificărilor legislative survenite până în prezent. Concluzia desprinsă este aceea potrivit căreia doar consilierii de conturi numiți în anul 2002, aflați în exercitarea mandatului la momentul revizuirii din 2003 a Constituției, le-au fost aplicabile normele tranzitorii ale art. 155 alin. (5) din Legea fundamentală, republicată, în

---

sensul că doar aceștia aveau vocație pentru a fi numiți în funcția de consilier de conturi, la expirarea mandatului lor, pentru încă un mandat de 3 ani sau de 6 ani.

Astfel, Curtea a constatat că prin Hotărârea Parlamentului nr. 25 din 14 octombrie 2008 privind numirea consilierilor de conturi, a președintelui și a vicepreședintelui Curții de Conturi, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 702 din 15 octombrie 2008, a fost numit consilier de conturi pentru un mandat de 3 ani și domnul Anton Ioan, fără ca acesta să se afle în ipoteza normei art. 155 alin. (5) din Constituție, în sensul că, la momentul revizuirii din 2003 a Constituției, nu se afla în timpul exercitării unui mandat de consilier de conturi. Această normă îi este aplicabilă numai în ceea ce privește durata mandatului primit, în cazul său de 3 ani, acest text fiind singurul care prevede mandate de 3 și de 6 ani, pentru asigurarea posibilității înnoirii Curții de Conturi cu o treime din membrii săi, din 3 în 3 ani. La expirarea mandatului de 3 ani, domnul Anton Ioan a fost din nou numit, potrivit Hotărârii Parlamentului nr. 17 din 27 septembrie 2011, consilier de conturi, pentru un mandat de 9 ani (art. 1 liniuța 6 din Hotărâre), iar, în această calitate, a fost numit în funcția de vicepreședinte al Autorității de Audit (art. 2). Curtea a constatat că numirea domnului Anton Ioan pentru un nou mandat de 9 ani în funcția de consilier de conturi, după ce în prealabil acesta a fost numit și a îndeplinit aceeași funcție pentru un mandat de 3 ani, constituie o încălcare a dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 140 alin. (4) referitoare la interdicția înnoirii mandatului și în art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căreia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

Totodată, Curtea a reiterat considerentele reținute prin Decizia nr. 442 din 10 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 565 din 30 iulie 2014, în ceea ce privește noțiunile de mandat „parțial” și mandat „complet” utilizate de către autorul sesizării de neconstituționalitate. Prin decizia menționată, Curtea a arătat că Legea fundamentală nu consacră noțiunea de mandat „parțial”, nici măcar în contextul normei tranzitorii cuprinse în art. 155 alin. (5), referitor la mandatul de 3 ani sau de 6 ani, acesta fiind un mandat constituțional *sui-generis*, asimilat unui mandat complet, care cade sub incidența interdicției prevăzute de art. 140 alin. (4) teza întâi, neputând fi prelungit sau înnoit (par. 43). Cu acel prilej, Curtea a mai remarcat că, în prezent, Constituția stabilește condițiile, interdicțiile și incompatibilitățile ce trebuie îndeplinite de un candidat, iar posibilitatea unei noi candidaturi, după expirarea mandatului împlinit în condițiile Constituției, este un element extrinsec acestuia, ce poate fi modificat pentru viitor, numai prin legea de revizuire constituțională. Așa fiind, atât propunerea de numire, cât și numirea membrilor Curții de Conturi trebuie să se întemeieze pe verificarea prealabilă a respectării cerințelor legale și constituționale pentru ocuparea respectivei demnități, precum și a interdicțiilor și incompatibilităților ce pot rezulta fie din statutul personal, fie din alte prevederi legale (par. 43 și 44).

III. Pentru toate aceste considerente, Curtea, cu unanimitate de voturi, a admis sesizarea de neconstituționalitate și a constatat că Hotărârea Parlamentului nr. 17 din 27 septembrie 2011 privind numirea unor consilieri de conturi și a unui vicepreședinte ai Autorității de Audit este neconstituțională în ceea ce privește numirea în funcția de consilier de conturi a domnului Anton Ioan și, implicit, numirea sa în funcția de vicepreședinte al Autorității de Audit.

*Decizia nr. 514 din 8 octombrie 2014 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr. 17 din 27 septembrie 2011 privind numirea unor consilieri de conturi și a unui vicepreședinte ai Autorității de Audit, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 779 din 27 octombrie 2014.*

### III. Conflicte juridice de natură constituțională [art. 146 lit. e) din Constituție]

În caz de remaniere guvernamentală, dispozițiile constituționale ale art. 103 alin. (3) nu prevăd obligația prim-ministrului de a supune votului de încredere al Parlamentului Programul de guvernare, ci doar lista membrilor Guvernului, care reflectă structura și compoziția politică a noului executiv. Pe de altă parte, întrucât punerea în aplicare a Programului de guvernare este condiționată de aprobarea de către Parlament, orice modificare a acestuia impune în sarcina Guvernului obligația de a supune dezbaterii forului legislativ noul conținut al Programului.

**Cuvinte cheie:** *conflict juridic de natură constituțională, opinii politice, Președintele României, Guvernul, controlul parlamentar, remaniere guvernamentală, programul de guvernare, structura Guvernului, compoziția politică a Guvernului, vot de încredere.*

#### Rezumat

I. În motivarea sesizării formulate cu privire la existența unui conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvernul României, se arată că, prin adresa nr. 5/1171/03M.2014, prim-ministrul a transmis Președinților celor două Camere, în baza art. 85 alin. (3) din Constituția României, republicată, o Scrisoare cuprinzând propunerea de remaniere a Guvernului prin schimbarea structurii și a compoziției politice, solicitând, totodată, Birourilor permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului stabilirea ordinii de zi și a datei convocării deputaților și senatorilor în ședința comună, în vederea aprobării noilor membri ai Guvernului.

În data de 4 martie 2014, Camera Deputaților și Senatul, reunite în ședință comună, au aprobat, la propunerea prim-ministrului, Hotărârea nr. 1/2014 privind modificarea structurii și compoziției politice a Guvernului României.

În baza acestei Hotărâri a Parlamentului, Președintele României trebuie să-și îndeplinească obligația legală de a emite decretele de numire a noilor membri ai Guvernului.

Președintele României, în conferința de presă organizată la Palatul Cotroceni, în data de 4 martie a.c., a afirmat ca numirea membrilor Guvernului conform Hotărârii Parlamentului menționate anterior va fi condiționată de asumarea, de către Guvernul în exercițiu, a unui nou Program de Guvernare.

Articolul 85 alin. (3) din Constituția României, republicată, are următorul conținut: „(3) Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita atribuția prevăzută la alin. (2) numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului-ministru.”

Cerința constituțională a fost îndeplinită prin propunerea de remaniere formulată de primul-ministru și prin aprobarea noii structuri și compoziții politice a Guvernului, conform Hotărârii Parlamentului sus menționată.

Astfel cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 98 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 22 februarie 2008, „Din textul Constituției rezultă că, în cazurile prevăzute la alin. (1) și (3) ale art. 85, numirea de către

---

Președintele României a miniștrilor este un act de executare a hotărârii Parlamentului și de investire, pe această bază, a miniștrilor, de către șeful statului. Hotărârea organului reprezentativ suprem al poporului român [art. 61 alin. (1) din Constituția României] este un act obligatoriu, pe care Președintele nu l-ar putea refuza decât prin săvârșirea unor fapte grave de încălcare a Constituției.”

După cum s-a subliniat în doctrină, această competență constituțională a șefului statului este „o competență legată, pe care el este obligat să o exercite, cu respectarea întocmai a votului de încredere acordat. Privită exclusiv din acest punct de vedere, numirea are un caracter îndeosebi solemn, ea nu implică posibilitatea unei aprecieri, de oportunitate sau de alt fel.” (M. Constantinescu, I. Muraru, *Drept parlamentar românesc*, p. 260, ed. All Beck, București, 2005).

Ipoieza descrisă la art. 85 alin. (3) din Constituție corespunde situației în care fie se mărește numărul membrilor Guvernului, fie mai sunt cooptate la guvernare alte partide, respectiv sunt scoase de la guvernare mai multe partide (Șt. Deaconu în Constituția României - comentariu pe articole, coordonator I. Muraru și E.S. Tănăsescu, București, Editura C.H. Beck, 2008, p. 806). Indiferent de situația de fapt, dispozițiile art. 85 alin. (3) presupun în mod necesar un control parlamentar exercitat printr-un vot de aprobare a noului Guvern. În baza hotărârii Parlamentului, Președintele României emite decretul sau decretele de numire a noilor membri ai Guvernului. Textul constituțional nu face nicio referire la situația în care Guvernul își schimbă programul politic votat de parlament la investirea sa.

În aceste condiții, Președintele României nu poate condiționa numirea membrilor Guvernului, ca efect al remanierii, de modificarea sau completarea programului politic al Guvernului.

Programul a făcut obiectul unei examinări și aprobări din partea legislativului la data investirii Guvernului și doar în situația în care Guvernul are în vedere schimbarea acestui program se va acționa potrivit prevederilor constituționale aplicabile. Mai mult, prin art. 3 din Hotărârea Parlamentului nr. 1/2014, Guvernul, în componența rezultată după remanieră, și-a asumat Programul de guvernare, astfel cum a fost prezentat în ședința Camerelor reunite din data de 21 decembrie 2012 și aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 45/2012.

În consecință, nu exista nicio modificare a Programului de guvernare deja aprobat.

Prim-ministrul solicită Curții Constituționale să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României și Președintele României, generat de refuzul șefului statului de a-și îndeplini obligațiile legale decurgând din prevederile art. 85 alin. (3) din Constituția României, republicată. În conformitate cu dispozițiile art. 35 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, în opinia prim-ministrului soluționarea prezentului conflict juridic de natură constituțională se poate face într-un singur mod, prin îndeplinirea de către Președintele României a tuturor obligațiilor constituționale necesare pentru ca miniștrii prevăzuți în Hotărârea Parlamentului nr. 1/2014, să fie investiți.

În concluzie, prim-ministrul solicită Curții Constituționale admiterea cererii și pronunțarea unei decizii prin care:

- să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României și Președintele României;

- să constate că acest conflict este cauzat de refuzul Președintelui României de a exercita atribuția prevăzută la art. 85 alin. (2) și (3) din Constituția României, republicată, conform Hotărârii Parlamentului României nr. 1 din 4 martie 2014 privind modificarea structurii și compoziției politice a Guvernului României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 157 din 4 martie 2014;

- să constate că refuzul Președintelui României de a numi pe unii membri ai Guvernului, conform aprobării Parlamentului, în conformitate cu propunerea primului-ministru, este neconstituțional.

II. Cu privire la existența conflictului, Curtea a reținut următoarele:

1. Numirea Guvernului - dispozițiile art. 85 alin. (1) coroborate cu art. 103 din Constituție

După desemnarea de către Președintele României a candidatului pentru funcția de prim-ministru, Parlamentul verifică, prin comisiile permanente, candidații pentru funcția de ministru. Dacă în urma audierilor la comisii, candidații înscriși pentru funcția de ministru primesc aviz favorabil, Parlamentul, în ședință comună a celor două Camere, dezbate Programul de guvernare și lista completă a Guvernului. Parlamentul, cu votul majorității deputaților și senatorilor, acordă încredere Guvernului și aprobă prin hotărâre atât Programul de guvernare, expresie a compoziției politice a Guvernului, cât și lista membrilor Guvernului, care reflectă structura și compoziția politică a executivului [art. 103 alin. (3) din Constituție].

Potrivit prevederilor art. 90 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, hotărârea Parlamentului, semnată de președinții Camerelor, se înaintează de către aceștia de îndată Președintelui României, spre a proceda la numirea Guvernului.

Numirea Guvernului de către Președintele României nu se face la sesizarea prim-ministrului, ci la sesizarea președinților celor două Camere ale Parlamentului și în baza hotărârii Parlamentului de aprobare a Programului de guvernare și a listei complete a membrilor Guvernului. Astfel, potrivit art. 85 alin. (1) teza a doua din Constituție, Președintele României numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

2. Remanierea guvernamentală care are ca efect schimbarea structurii sau compoziției politice a Guvernului - dispozițiile art. 85 alin. (3) din Constituție

Remanierea guvernamentală reprezintă înlocuirea unor membri ai Guvernului cu alte persoane care nu se regăsesc pe lista inițială aprobată de Parlament, la investitură. În acest caz, Președintele României revocă și numește pe unii membri ai Guvernului, procedura prevăzută de art. 86 alin. (2) și 3 și art. 90 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului fiind pe deplin aplicabilă.

Din textul Constituției rezultă că, în cazurile prevăzute la alin. (1) și (3) ale art. 85, numirea de către Președintele României a miniștrilor este un act de executare a hotărârii Parlamentului și de investire, pe această bază, a miniștrilor, de către șeful statului. Hotărârea organului reprezentativ suprem al poporului român [art. 61 alin. (1) din Constituția României] este un act obligatoriu, pe care Președintele nu l-ar putea refuza decât prin săvârșirea unor fapte grave de încălcare a Constituției. Potrivit art. 85 alin. (3) din Constituție, competența constituțională a Președintelui României în procedura de remaniere a Guvernului vizează doar revocarea și numirea unor membri ai executivului, pe baza aprobării Parlamentului.

3. Programul de guvernare

În ceea ce privește Programul de guvernare, acest document politic vizează exclusiv raportul constituțional dintre Parlament și Guvern, raport guvernat de dispozițiile art. 61

alin. (1) din Constituție, „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării” și de cele ale art. 102 alin. (1) din Constituție, „Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”.

În caz de remaniere guvernamentală, dispozițiile constituționale ale art. 103 alin. (3) nu prevăd obligația prim-ministrului de a supune votului de încredere al Parlamentului acest act politic, ci doar, așa cum s-a arătat în prealabil, lista membrilor Guvernului, care reflectă structura și compoziția politică a noului executiv.

Însă, Guvernul răspunde politic în fața Parlamentului, în conformitate cu dispozițiile art. 109 din Constituție, potrivit cărora „Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia [...]”, iar cât timp încrederea acordată Guvernului nu a fost retrasă, nu există teme constituțional pentru ca același Program de guvernare, aprobat de Parlament la investitură, să fie din nou supus aprobării Parlamentului. Mai mult, pe parcursul exercitării mandatului, dacă apreciază că Guvernul nu își poate realiza funcțiile constituționale sau programul politic în noua sa componență, Parlamentul, în îndeplinirea funcției sale de control, poate să retragă Guvernului încrederea acordată, prin promovarea și adoptarea unei moțiuni de cenzură, în condițiile art. 113 din Constituție.

Pe de altă parte, întrucât punerea în aplicare a Programului de guvernare este condiționată de aprobarea de către Parlament, orice modificare a acestuia impune în sarcina Guvernului obligația de a supune dezbaterii forului legislativ noul conținut al Programului. Astfel, în temeiul art. 114 alin. (1) din Constituție „Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege”. Decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea constituie un act de voință exclusiv, unilateral și irevocabil realizat în vederea adoptării noului program, iar, Parlamentul, în condițiile procedurale stabilite prin Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, poate vota, în urma depunerii de către cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor, o moțiune de cenzură care are drept efect demiterea Guvernului.

#### 4. Analiza existenței conflictului juridic de natură constituțională

Conform jurisprudenței Curții Constituționale „Conflictul juridic de natură constituțională între autorități publice presupune acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor.” (Decizia Curții Constituționale nr. 53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 144 din 17 februarie 2005)

Conflictul juridic de natură constituțională se poate declanșa între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă ca acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale.

În aceeași decizie, Curtea Constituțională a mai statuat că opiniile, judecățile de valoare sau afirmațiile titularului unui mandat de demnitate publică - așa cum este Președintele

României, autoritate publică unipersonală, ori cum este conducătorul unei autorități publice - referitoare la alte autorități publice nu constituie prin ele însele conflicte juridice între autorități publice. Părerile sau propunerile privind modul cum acționează ori ar trebui să acționeze o anumită autoritate publică sau structurile acesteia, chiar critice fiind, nu declanșează blocaje instituționale, dacă nu sunt urmate de acțiuni sau inacțiuni de natură să împiedice îndeplinirea atribuțiilor constituționale ale acelor autorități publice. Asemenea părerii ori propuneri rămân în cadrul limitelor libertății de exprimare a opiniilor politice, cu îngădirile prevăzute de art. 30 alin. (6) și (7) din Constituție.

Articolul 84 alin. (1) din Constituție prevede că, „În timpul mandatului, Președintele României nu poate fi membru al unui partid și nu poate îndeplini nici o altă funcție publică sau privată”. Aceste interdicții nu exclud însă posibilitatea exprimării, în continuare, a opiniilor politice, a angajamentelor și a scopurilor prezentate în programul său electoral ori să militeze și să acționeze pentru realizarea acestora, cu respectarea prerogativelor constituționale.

Funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate, prevăzută de art. 80 alin. (2) teza a doua din Constituție, impune imparțialitate din partea Președintelui României, dar nu exclude posibilitatea exprimării opiniei sale privind modul optim de soluționare a divergențelor apărute.

Dreptul la exprimarea opiniei politice este garantat și pentru Președintele României de art. 84 alin. (2), care prevede pentru șeful statului aceeași imunitate ca și pentru deputați și senatori, art. 72 alin. (1) din Constituție aplicându-se în mod corespunzător.

Curtea constată că nu există alte motive întemeiate pe dispozițiile și pe principiile Constituției care să justifice reconsiderarea acestor teze statuate în jurisprudența instanței constituționale.

Pe de altă parte, Curtea subliniază faptul că, în activitatea de îndeplinire a mandatelor constituționale ce le revin, reprezentanții autorităților publice, prin pozițiile pe care le exprimă, au obligația de a evita crearea unor stări conflictuale între puteri. Statutul constituțional al Președintelui, precum și rolul acestuia în cadrul democrației constituționale îl obligă să își aleagă forme adecvate de exprimare.

Așa fiind, Curtea constată că declarațiile Președintelui României nu au fost urmate de acțiuni sau inacțiuni de natură să împiedice îndeplinirea atribuțiilor constituționale ale autorității executive, șeful statului semnând Decretul nr. 261 din 5 martie 2014 privind revocarea din funcție și numirea unor membri ai Guvernului României, care a fost publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 162 din 5 martie 2014.

În ceea ce privește momentul la care se exercită de către Președinte această atribuție constituțională, Curtea reține că nici Constituția, nici Legea nr. 90/2001 nu prevăd un termen în limitele căruia Președintele României trebuie să emită decretul privind revocarea din funcție și numirea membrilor Guvernului.

III. Curtea a constatat că nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvernul României, generat de declarațiile publice ale Președintelui României cu privire la numirea în funcție a membrilor Guvernului.

*Decizia nr. 158 din 19 martie 2014 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Președintele României și Guvernul României, formulată de prim-ministrul Victor Viorel Ponta, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 292 din 22 aprilie 2014.*

---

**Potrivit Constituției și a legilor în vigoare, Președintele României nu are nicio atribuție în materia pregătirii, organizării și desfășurării vreunui tip de scrutin, doar prin conduita și declarațiile publice, Președintele României nu a afectat și nici nu avea cum să afecteze atribuțiile și competențele Guvernului României în ceea ce privește organizarea și desfășurarea alegerilor membrilor din România în Parlamentul European și a alegerilor parțiale pentru Parlamentul României - Camera Deputaților și Senat din anul 2014. Solicitarea prim-ministrului României, prin care se cere instanței constituționale care soluționează un conflict juridic de natură constituțională să pronunțe o decizie care să stabilească dacă Președintele României, în conformitate cu prevederile constituționale, poate face campanie electorală în favoarea unei formațiuni politice, este inadmisibil a fi analizată pe această cale procedurală.**

**Cuvinte cheie:** *conflict juridic de natură constituțională, opinii politice, competențele Curții Constituționale, Președintele României, prim-ministru, rolul Guvernului.*

### **Rezumat**

I. În motivarea sesizării formulate cu privire la existența unui conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvernul României, prim-ministrul Guvernului României arată că: „Președintele României, domnul Traian Băsescu, în repetate rânduri, cu ocazia unor evenimente publice și-a manifestat susținerea pentru un anumit partid politic, atitudinea șefului statului concretizându-se atât prin nominalizarea directă a partidului politic pe care îl va vota, cât și prin popularizarea activă a însemnelor electorale ale acestei formațiuni politice, respectiv Partidul Mișcarea Populară (P.M.P.). Astfel, potrivit imaginilor postate pe contul personal de Facebook al parlamentarului Elena Udrea, în data de 2 mai 2014, Președintele României a participat la o discuție într-un local din stațiunea Neptun cu conducerea Partidului Mișcarea Populară, după care s-a fotografiat cu aceste persoane, pe malul mării, purtând un tricou alb cu inițialele PMP, sub sigla acestui partid, un măr, și cu mesajul „Vote for PMP”. În cadrul conferinței de presă susținute la Palatul Cotroceni în data de 4 mai 2014, la orele 15,00, Președintele României a declarat, printre altele: „Voi vota Partidul Mișcarea Populară. M-ați întrebat. Dacă nu m-ați fi întrebat, nu v-aș fi răspuns. Ar fi fost mult mai nepolitic să nu vă răspund. Deci, eu voi vota Partidul Mișcarea Populară.”

De asemenea, se arată că, în cadrul unei emisiunii difuzate pe un post de televiziune, în data de 4 mai 2014, orele 21,00, Președintele României s-a referit la avantajele votării Partidului Mișcarea Populară (P.M.P.) și la consecințele ce decurg în viitor pentru Guvern și pentru prim-ministru dacă Partidul Mișcarea Populară, pentru care Traian Băsescu optează și căruia îi acordă votul său, va crește politic.

În susținerea cererii, prim-ministrul României susține că prin atitudinea sa referitoare la susținerea deschisă, publică a unui partid politic în perspectiva alegerilor din anul 2014 din România, Președintele a încălcat dispozițiile art. 80 din Constituție, precum și spiritul art. 84 „Incompatibilități și imunități” din Legea fundamentală, potrivit căruia, pe durata mandatului, Președintele nu poate fi membru al unui partid. „Chiar dacă formal nu este membru al unui partid, prin modul său de acțiune Președintele României se comportă ca un agent electoral, ca un membru activ al unei formațiuni politice implicate în lupta electorală. O asemenea conduită



a șefului statului depășește noțiunea de libertate de exprimare de care se bucură Președintele României în exercitarea mandatului. Îndemnul direct al Președintelui României cu privire la exercitarea votului în cadrul alegerilor din România din anul 2014 este contrar spiritului Constituției și generează stări conflictuale între autoritățile publice cu privire la exercitarea prevederilor legale referitoare la alegerile pentru membrii din România în Parlamentul European și la alegerile parțiale pentru Parlamentul României - Camera Deputaților și Senat.”

În opinia autorului sesizării, „legislația națională cuprinde reglementări detaliate, specifice unui stat de drept, referitoare la organizarea și desfășurarea acestor alegeri, iar Guvernul României are prevăzute atribuții numeroase și detaliate, menite să asigure un vot corect, reprezentativ, care să exprime voința alegătorilor. Prin raportare la aceste prevederi legale care s-au concretizat în perioada de după 1989, în alegeri corecte, recunoscute ca atare pe plan extern, conduita Președintelui României de a indica expres și repetat cu ce partid votează duce în derizoriu atât prevederile legale invocate, cât și votul efectiv al cetățenilor. A influența într-o manieră atât de fățișă electoratul cu privire la votul ce urmează a fi exprimat, goleşte practic de conținut atât normele constituționale citate, cât și prevederile următoarelor acte normative: Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare.”

Prin urmare, autorul apreciază că, în cazul de față, conflictul juridic de natură constituțională sesizat prin prezenta se referă la actele și acțiunile concrete ale Președintelui României prin care afectează atribuțiile și competențele Guvernului României în ceea ce privește organizarea și desfășurarea alegerilor.

În concluzie, prim-ministrul solicită Curții Constituționale admiterea cererii și pronunțarea unei decizii prin care să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României și Președintele României și să stabilească dacă acest conflict este cauzat de implicarea explicită a Președintelui României în campania electorală, prin susținerea unui anumit partid politic la alegerile pentru membrii din România în Parlamentul European în anul 2014, respectiv la alegerile parțiale pentru Parlamentul României – Camera Deputaților și Senat din anul 2014, ceea ce încalcă dispozițiile art. 80 din Constituția României. De asemenea, prin aceeași cerere, se solicită Curții să pronunțe o decizie prin care să stabilească în mod clar dacă Președintele României, în conformitate cu prevederile constituționale, poate face campanie electorală în favoarea unei formațiuni politice.

II. Cu privire la existența conflictului, Curtea a reținut următoarele:

1. Curtea reține că pentru a analiza dacă cererea cu care a fost sesizată vizează un conflict juridic generat de conduita și declarațiile publice cu privire la susținerea unui anumit partid politic de către Președintele României, trebuie să clarifice atât natura juridică, cât și semnificația juridică a acestora.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 144 din 17 februarie 2005, a statuat că „în activitatea de

---

îndeplinire a mandatelor constituționale ce le revin, reprezentanții autorităților publice, prin pozițiile pe care le exprimă, au obligația de a evita crearea unor stări conflictuale între puteri. Statutul constituțional al Președintelui, precum și rolul acestora în cadrul democrației constituționale îi obligă să își aleagă forme adecvate de exprimare, astfel încât [...] să nu se constituie în elemente ce ar putea genera conflicte juridice de natură constituțională între autoritățile publice”.

Curtea a remarcat, însă că „prerogativele constituționale ca și legitimitatea democratică pe care i-o conferă alegerea lui de către electoratul întregii țări îi impun Președintelui României să aibă un rol activ, prezența lui în viața politică neputând fi rezumată la un exercițiu simbolic și protocolar. Funcțiile de garanție și de veghe consacrate în art. 80 alin. (1) din Constituție implică prin definiție observarea atentă a existenței și funcționării statului, supravegherea vigilentă a modului în care acționează actorii vieții publice - autoritățile publice, organizațiile legitimate de Constituție, societatea civilă - și a respectării principiilor și normelor stabilite prin Constituție, apărarea valorilor consacrate în Legea fundamentală. Nici veghea și nici funcția de garanție nu se realizează pasiv, prin contemplare, ci prin activitate vie, concretă. Având în vedere aceste considerente, Curtea constată că Președintele României poate, în virtutea prerogativelor și a legitimității sale, să exprime opinii și opțiuni politice, să formuleze observații și critici cu privire la funcționarea autorităților publice și a exponenților acestora, să propună reforme sau măsuri pe care le apreciază dezirabile interesului național. Opiniile, observațiile, preferințele sau cererile Președintelui nu au însă un caracter decizional și nu produc efecte juridice, autoritățile publice rămânând exclusiv responsabile pentru însușirea acestora ca și pentru ignorarea lor. În orice caz, exercitarea de către Președinte a unui rol activ în viața politică și socială a țării nu poate fi caracterizată ca un comportament contrar Constituției.” (a se vedea Avizul consultativ nr. 1 din 5 aprilie 2007 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 258 din 18 aprilie 2007)

Interdicțiile prevăzute de art. 84 alin. (1) din Constituție potrivit cărora, în timpul mandatului, Președintele României nu poate fi membru al unui partid și nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată „nu exclud posibilitatea exprimării, în continuare, a opiniilor politice, a angajamentelor și a scopurilor prezentate în programul său electoral ori să militeze și să acționeze pentru realizarea acestora, cu respectarea prerogativelor constituționale” (a se vedea Decizia nr. 53 din 28 ianuarie 2005, sus-menționată). Mai mult, „funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate, prevăzută de art. 80 alin. (2) teza a doua din Constituție, impune imparțialitate din partea Președintelui României, dar nu exclude posibilitatea exprimării opiniei sale privind modul optim de soluționare a divergențelor apărute” și nu îi conferă calitatea de competitor politic.

De altfel, în ceea ce privește limitele dreptului de exprimare, Legea fundamentală prevede la art. 72 alin. (1), având ca titlu marginal „Imunitatea parlamentară”, potrivit căruia „Deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului”. În conformitate cu dispozițiile art. 84 alin. (2) din Constituție, „Președintele României se bucură de imunitate. Prevederile articolului 72 alineatul (1) se aplică în mod corespunzător”. Analizând semnificația juridică a instituției imunității, Curtea constată că aceasta este o garanție constituțională, o măsură de protecție juridică a

mandatului, care are menirea să asigure independența titularului mandatului față de orice presiuni exterioare sau abuzuri. Garanția prevăzută la art. 72 alin. (1) din Constituție încurajează titularul mandatului în adoptarea unui rol activ în viața politică a societății, întrucât înlătură răspunderea juridică a acestuia pentru opiniile politice exprimate în exercitarea funcției de demnitate publică. Însă, titularul mandatului rămâne răspunzător, conform legii, pentru toate actele și faptele săvârșite în perioada în care a exercitat funcția publică și care nu au legătură cu voturile sau opiniile politice.

Or, analizând faptele concrete menționate în sesizarea prim-ministrului României, imputate Președintelui României, Curtea reține că acestea nu pot fi calificate ca fiind acte sau fapte juridice, întrucât conduita și declarațiile publice, cu evident caracter politic, nu au caracter decizional și nu produc efecte juridice.

Mai mult, în condițiile în care, potrivit Constituției și a legilor în vigoare, Președintele României nu are nicio atribuție în materia pregătirii, organizării și desfășurării vreunui tip de scrutin, doar prin conduita și declarațiile publice, Președintele României nu a afectat și nici nu avea cum să afecteze atribuțiile și competențele Guvernului României în ceea ce privește organizarea și desfășurarea alegerilor membrilor din România în Parlamentul European și a alegerilor parțiale pentru Parlamentul României - Camera Deputaților și Senat din anul 2014. Astfel, așa cum a fost expusă în prealabil, competența Guvernului vizează operațiuni juridice și tehnice concrete, precum aducerea la cunoștință publică a zilei de referință, stabilirea programului calendaristic pentru realizarea acțiunilor necesare alegerilor, a bugetului și cheltuielilor necesare în vederea pregătirii, organizării și desfășurării scrutinului, stabilirea modelelor copiilor de pe listele electorale, a modelului listei susținătorilor, a modelelor de ștampile ale birourilor electorale, a modelului ștampilei de control a secției de votare și modelul ștampilei cu mențiunea „VOTAT”, a modelului buletinului de vot, a modelului timbrului autocolant, precum și stabilirea măsurilor care trebuie luate de autoritățile publice centrale și locale pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor. Toate aceste operațiuni tehnico-juridice sunt aprobate prin hotărâri de Guvern, acte juridice cu forță obligatorie pentru toate subiectele de drept implicate în procedura electorală. Or, apare cu evidență că exprimarea în public a unei opinii/opțiuni politice nu a fost și nu poate fi de natură a determina o încălcare a competențelor Guvernului în materia pregătirii și organizării scrutinului, întrucât fiind lipsită de consecințe juridice, opinia politică nu poate modifica sau înlătura efectele unor acte normative administrative prin care autoritatea executivă își exercită atribuțiile legale.

## 2. Implicarea Președintelui României în campania electorală

În ceea ce privește cererea prim-ministrului României, prin care se solicită Curții Constituționale să pronunțe o decizie prin care să stabilească în mod clar dacă Președintele României, în conformitate cu prevederile constituționale, poate face campanie electorală în favoarea unei formațiuni politice, Curtea reține că, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. e) din Constituție, „Curtea Constituțională are următoarele atribuții: [...] e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii”, iar, potrivit art. 34 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, „Cererea de soluționare a conflictului va

---

menționa autoritățile publice aflate în conflict, textele legale asupra cărora poartă conflictul, prezentarea poziției părților și opinia autorului cererii.”

De asemenea, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție [...]”, iar dispozițiile art. 146 lit. e) din Constituție „stabilesc competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea” (a se vedea Decizia nr. 97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 169 din 5 martie 2008 sau Decizia nr. 270 din 10 martie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 290 din 15 aprilie 2008).

Date fiind aceste limite legislative și jurisprudențiale, această cerere adresată Curții Constituționale excedează competenței sale de soluționare în cadrul atribuției referitoare la soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională dintre autoritățile publice. Astfel, prin pronunțarea unei decizii în condițiile solicitate de prim-ministrul României, Curtea nu ar soluționa un conflict între autoritățile publice, ci ar urma să aprecieze, în mod independent de existența vreunui conflict, dacă conduita și declarațiile publice ale Președintelui constituie activitate de propagandă cu scopul de a determina alegătorii să își exprime voturile în favoarea unor competitori electorali, și, subsecvent, să stabilească dacă o atare activitate este sau nu conformă cu Constituția.

Or, din examinarea dispozițiilor constituționale și legale referitoare la competența Curții Constituționale, rezultă, în mod expres și limitativ, atribuțiile acesteia de a controla constituționalitatea legilor [art. 146 lit. a) și d)], ordonanțelor Guvernului [art. 146 lit. d)], tratatelor, acordurilor internaționale [art. 146 lit. b)], regulamentelor și hotărârilor Parlamentului [art. 146 lit. c) și l)], precum și a partidelor politice [art. 146 lit. k)]. În plus, Curtea poate constata încălcări ale Constituției în cadrul competențelor referitoare la soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice [art. 146 lit. e)], la vegherea respectării procedurii pentru alegerea Președintelui României [art. 146 lit. f)], la verificarea împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României [art. 146 lit. f)], la vegherea respectării procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului [art. 146 lit. i)], precum și la verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni [art. 146 lit. j)]. De asemenea, în cadrul competenței prevăzute de art. 146 lit. h), Curtea dă aviz consultativ pentru propunerea Parlamentului de suspendare din funcție a Președintelui României, prilej cu care instanța constituțională poate constata săvârșirea unor fapte grave prin care Președintele încalcă prevederile Constituției.

Prin urmare, Curtea constată că solicitarea prim-ministrului României, prin care se cere instanței constituționale care soluționează un conflict juridic de natură constituțională să pronunțe o decizie care să stabilească dacă Președintele României, în conformitate cu prevederile constituționale, poate face campanie electorală în favoarea unei formațiuni politice, este inadmisibil a fi analizată pe această cale, ci, eventual, în condițiile stabilite în paragraful anterior.

Pentru argumentele expuse mai sus, plenul Curții Constituționale constată că nu există un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvernul României, întrucât conduita și declarațiile publice ale Președintelui României nu au afectat și nu afectează

atribuțiile și competențele Guvernului României în ceea ce privește organizarea și desfășurarea alegerilor membrilor din România în Parlamentul European și a alegerilor parțiale pentru Parlamentul României - Camera Deputaților și Senat din anul 2014.

III. Curtea a constatat că nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvernul României, generat de conduita și declarațiile publice ale Președintelui României.

*Decizia nr. 284 din 21 mai 2014 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Președintele României și Guvernul României, formulată de prim-ministrul Victor Viorel Ponta, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 3 iulie 2014.*

#### **IV. Confirmarea și validarea alegerilor pentru funcția de Președinte al României**

##### **Texte integrale**

#### **HOTĂRÂREA Nr. 59 din 7 noiembrie 2014**

**privind rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României în cadrul primului tur  
de scrutin desfășurat la 2 noiembrie 2014**

**Publicată în Monitorul Oficial nr. 815 din 07.11.2014**

[...]

Pe rol se află examinarea Procesului-verbal privind rezultatul votării pentru alegerea Președintelui României din 2 noiembrie 2014, întocmit de Biroul Electoral Central la data de 6 noiembrie 2014, și a proceselor-verbale de consemnare și centralizare a rezultatelor votării, întocmite de birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București, biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate și birourile electorale ale secțiilor de votare.

#### **CURTEA**

constată că, în conformitate cu prevederile art. 146 lit. f) din Constituție, ale art. 37 alin. (1) și art. 38 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 807 din 3 decembrie 2010, precum și cu cele ale art. 53 alin. (1) și ale art. 54 alin. (2) din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 650 din data de 12 septembrie 2011, cu modificările și completările ulterioare, este competentă să confirme rezultatul alegerilor din 2 noiembrie 2014 pentru funcția de Președinte al României.

---

Înainte de a se pronunța asupra rezultatului alegerilor, Curtea Constituțională a examinat 28 de cereri de anulare a acestora formulate de către: Diana Fanea, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.071F/2014, Dragoș Nicolae Șaramet, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.072F/2014, Irina Nedelcu, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.073F/2014, Gheorghe Funar, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.074F/2014, Antonio Alexandru Voinescu, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.075F/2014, Daniel-Ionuț Bogdan, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.076F/2014, Amandi-Bianka Budai, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.077F/2014, Cezar Cernea, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.078F/2014, Stan Ștefan, președinte al Partidului pentru Reconstrucția României, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.079F/2014, Octavian André Antony, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.083F/2014, Kiss Iosif Karoly, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.084F/2014, Partidul Solidarității Democratice pentru Șanse Egale și o Societate mai bună, Asociația pentru Cinstirea Memoriei Eroilor, Fundația Speranța în Democrație Pace și Sănătatea Lumii (Fundația Speranța) și Federația Civică „Solidaritatea Democratică” împreună cu membrii fondatori, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.085F/2014, Raul-Alex Terme, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.086F/2014, Geanina Stefany Florentina Iova, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.087F/2014, Costel Petre, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.088F/2014, Iulia Colici, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.089F/2014, Diana Gloria Salaoru, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.090F/2014, Ioan Marcu, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.091F/2014, Gabriel Meca, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.092F/2014, Ioan Andrica, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.093F/2014, Monica-Luisa Macovei, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.099F/2014, Cornel Cernoschi, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.100F/2014, Eugeniu Dragoș Petria, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.101F/2014, Viorel M. Iacobescu, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.102F/2014, Ionuț Aurelian Mincu, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.107F/2014, Ioan Leancă, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.108F/2014, Marin Gruia, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.110F/2014 și Alin Ciprian Ciula, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.111F/2014.

Prin hotărârile nr. 51 din 5 noiembrie 2014, nr. 53 din 5 noiembrie 2014, nr. 54 din 5 noiembrie 2014, nr. 55 din 6 noiembrie 2014 și nr. 56 din 6 noiembrie 2014 Curtea Constituțională a respins, ca inadmisibile, cererile de anulare a alegerilor formulate de Diana Fanea, Dragoș Nicolae Șaramet, Irina Nedelcu, Antonio Alexandru Voinescu, Daniel-Ionuț Bogdan, Amandi-Bianka Budai, Cezar Cernea, Octavian André Antony, Kiss Iosif Karoly, Stan Ștefan, Partidul Solidarității Democratice pentru Șanse Egale și o Societate mai bună, Asociația pentru Cinstirea Memoriei Eroilor, Fundația Speranța în Democrație Pace și Sănătatea Lumii (Fundația

Speranța) și Federația Civică „Solidaritatea Democratică” împreună cu membrii fondatori, Raul-Alex Terme, Geanina Stefany Florentina Iova, Costel Petre, Iulia Colici, Diana Gloria Salaoru, Ioan Marcu, Cornel Cernoschi, Eugeniu Dragoș Petria, Viorel M. Iacobescu, Gabriel Meca și Ioan Andrica. În motivarea hotărârilor pronunțate Curtea a reținut, în esență, că nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 52 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, potrivit căruia *„cererea de anulare a alegerilor se poate face de partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Consiliul Minorităților Naționale și de candidații care au participat la alegeri [...]”,* autorii sesizărilor neavând calitatea cerută de lege pentru a putea sesiza Curtea Constituțională cu cereri de anulare a alegerilor pentru funcția de Președinte al României.

Prin hotărârile nr. 52 din 5 noiembrie 2014 și nr. 57 din 6 noiembrie 2014, Curtea a respins cererile de anulare a alegerilor formulate de Gheorghe Funar și Monica-Luisa Macovei, constatând că nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 52 alin. (1) din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, potrivit căruia *„Curtea Constituțională anulează alegerile în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaților care pot participa la al doilea tur de scrutin. [...]”*.

Prin Hotărârea nr. 58 din 7 noiembrie 2014, Curtea a respins ca fiind tardive cererile de anulare a alegerilor formulate de Ionuț Aurelian Mincu, Ioan Leancă, Marin Gruia și Alin Ciprian Ciula, constatând că nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 52 alin. (2) din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, potrivit căruia *„Cererea de anulare a alegerilor se poate face [...] în termen de cel mult 3 zile de la închiderea votării [...]”*.

În urma examinării proceselor-verbale de consemnare și centralizare a rezultatelor votării întocmite de birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București, biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate și birourile electorale ale secțiilor de votare, Curtea Constituțională constată că nu s-au produs neregularități referitoare la întocmirea proceselor-verbale de către birourile electorale, de natură să infirme rezultatele stabilite.

Din analiza acestor documente, precum și a procesului-verbal, încheiat potrivit art. 51 din Legea nr. 370/2004 de către Biroul Electoral Central la data de 6 noiembrie 2014 și transmis la aceeași dată Curții Constituționale, se constată că la alegerile desfășurate în ziua de 2 noiembrie 2014, rezultatele au fost următoarele:

- numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente: 18.284.066;
  - numărul total al alegătorilor care s-au prezentat la urne: 9.723.232;
  - numărul de voturi necesar pentru a fi ales Președinte al României în primul tur de scrutin: 9.142.034;
  - numărul total al voturilor nule: 237.761;
  - numărul total al voturilor valabil exprimate: 9.485.340,
- din care pentru:

HUNOR KELEMEN	329.727 voturi
KLAUS-WERNER IOHANNIS	2.881.406 voturi
CRISTIAN-DAN DIACONESCU	382.526 voturi

VICTOR-VIOREL PONTA	3.836.093 voturi
WILLIAM GABRIEL BRÎNZĂ	43.194 voturi
ELENA-GABRIELA UDREA	493.376 voturi
MIREL-MIRCEA AMARIȚEI	7.895 voturi
TEODOR-VIOREL MELEȘCANU	104.131 voturi
GHEORGHE FUNAR	45.405 voturi
ZSOLT SZILÁGYI	53.146 voturi
MONICA-LUISA MACOVEI	421.648 voturi
CONSTANTIN ROTARU	28.805 voturi
CĂLIN-CONSTANTIN-ANTON	508.572 voturi
POPESCU-TĂRICEANU	
CORNELIU-VADIM TUDOR	349.416 voturi

Din datele prezentate rezultă că în turul întâi de scrutin niciunul dintre candidați nu a întrunit majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale, potrivit art. 81 alin. (2) din Constituție, respectiv 9.142.034, și, în consecință, nu poate fi declarat ales în funcția de Președinte al României.

Ca atare, în exercitarea atribuțiilor sale stabilite prin dispozițiile art. 37 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 și ale art. 53 alin. (1) și art. 54 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, Curtea Constituțională urmează să confirme și să aducă la cunoștința publică prenumele și numele primilor 2 candidați care vor participa la cel de-al doilea tur de scrutin, precum și ziua votării.

Ținând seama de numărul de voturi obținute de către fiecare candidat la primul tur de scrutin și având în vedere dispozițiile art. 81 alin. (3) din Constituție, la cel de-al doilea tur de scrutin vor participa domnul Victor-Viorel Ponta și domnul Klaus-Werner Iohannis, în această ordine.

Cel de-al doilea tur de scrutin urmează să aibă loc, potrivit art. 54 alin. (1) din Legea nr. 370/2004, la două săptămâni de la primul tur de scrutin, și anume în ziua de duminică, 16 noiembrie 2014.

Având în vedere considerentele reținute, în temeiul art. 146 lit. f) din Constituție, al art. 11 alin. (1) lit. B.a), al art. 37 alin. (1) și art. 38 din Legea nr. 47/1992, precum și al art. 53 alin. (1) și art. 54 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, cu unanimitate de voturi,

#### CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

HOTĂRĂȘTE:

1. Confirmă rezultatele alegerilor pentru funcția de Președinte al României din primul tur de scrutin de la data de 2 noiembrie 2014, după cum urmează:

- numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente: 18.284.066;
- numărul total al alegătorilor care s-au prezentat la urne: 9.723.232;

— numărul de voturi necesar pentru a fi ales Președinte al României în primul tur de scrutin: 9.142.034;



- numărul total al voturilor nule: 237.761;
- numărul total al voturilor valabil exprimate: 9.485.340,  
din care pentru:

HUNOR KELEMEN	329.727 voturi
KLAUS-WERNER IOHANNIS	2.881.406 voturi
CRISTIAN-DAN DIACONESCU	382.526 voturi
VICTOR-VIOREL PONTA	3.836.093 voturi
WILLIAM GABRIEL BRÎNZĂ	43.194 voturi
ELENA-GABRIELA UDREA	493.376 voturi
MIREL-MIRCEA AMARIȚEI	7.895 voturi
TEODOR-VIOREL MELEȘCANU	104.131 voturi
GHEORGHE FUNAR	45.405 voturi
ZSOLT SZILÁGYI	53.146 voturi
MONICA-LUISA MACOVEI	421.648 voturi
CONSTANTIN ROTARU	28.805 voturi
CĂLIN-CONSTANTIN-ANTON	508.572 voturi
POPESCU-TĂRICEANU	
CORNELIU-VADIM TUDOR	349.416 voturi

2. Aduce la cunoștința publică rezultatele alegerilor pentru funcția de Președinte al României din primul tur de scrutin de la data de 2 noiembrie 2014.

3. Se va organiza al doilea tur de scrutin pentru alegerea Președintelui României în ziua de duminică, 16 noiembrie 2014, la care vor participa domnul Victor-Viorel Ponta și domnul Klaus-Werner Iohannis, în această ordine.

4. Prezenta hotărâre este definitivă, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și se aduce la cunoștință prin mass-media.

---

**HOTĂRÂREA Nr. 62**  
**din 21 noiembrie 2014**

**privind rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României, în cadrul celui de-al  
doilea tur de scrutin desfășurat la 16 noiembrie 2014**

**Publicată în Monitorul Oficial nr. 852 din 21.11.2014**

...]

Pe rol se află examinarea Procesului-verbal privind rezultatul votării pentru alegerea Președintelui României din 16 noiembrie 2014, întocmit de Biroul Electoral Central la data de 20 noiembrie 2014, și a proceselor-verbale de consemnare și centralizare a rezultatelor votării întocmite de birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București, biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate și birourile electorale ale secțiilor de votare.

**CURTEA**

constată că, în conformitate cu prevederile art. 146 lit. f) din Constituție, ale art. 37 alin. (1) și art. 38 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 807 din 3 decembrie 2010, precum și cu cele ale art. 53 alin. (1) și ale art. 54 alin. (2) din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 650 din data de 12 septembrie 2011, cu modificările și completările ulterioare, este competentă să confirme rezultatul alegerilor din 16 noiembrie 2014 pentru funcția de Președinte al României.

Înainte de a se pronunța asupra rezultatului alegerilor, Curtea Constituțională a examinat o cerere de anulare a acestora formulată de Ștefan Stroe, cerere ce formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.164 F/2014. Prin Hotărârea nr. 61 din 19 noiembrie 2014, Curtea a respins, ca inadmisibilă, cererea formulată, reținând, în esență, că nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 52 alin. (2) din Legea nr. 370/2004, potrivit căruia „*cererea de anulare a alegerilor se poate face de partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Consiliul Minorităților Naționale și de candidații care au participat la alegeri [...]*”, autorul sesizării neavând calitatea cerută de lege pentru a putea sesiza Curtea Constituțională cu o cerere de anulare a alegerilor pentru funcția de Președinte al României.

În urma examinării proceselor-verbale de consemnare și centralizare a rezultatelor votării întocmite de birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București, biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate și birourile electorale ale

secțiilor de votare, Curtea Constituțională constată că nu s-au produs neregularități referitoare la întocmirea proceselor-verbale de către birourile electorale, de natură să infirme rezultatele stabilite.

Din analiza acestor documente, precum și a procesului-verbal, încheiat potrivit art. 51 din Legea nr. 370/2004 de către Biroul Electoral Central la data de 20 noiembrie 2014 și transmis la aceeași dată Curții Constituționale, se constată că la alegerile desfășurate în ziua de 16 noiembrie 2014 rezultatele au fost următoarele:

- numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente: 18.280.994;
- numărul total al alegătorilor care s-au prezentat la urne: 11.719.344;
- numărul total al voturilor nule: 166.111;
- numărul total al voturilor valabil exprimate: 11.553.152,

din care pentru:

KLAUS-WERNER IOHANNIS 6.288.769 voturi

VICTOR-VIOREL PONTA 5.264.383 voturi.

Din datele prezentate rezultă că domnul Klaus-Werner Iohannis a obținut cel mai mare număr de voturi dintre cele valabil exprimate și că, prin urmare, este îndeplinită cerința prevăzută de art. 81 alin. (3) din Constituție pentru a se putea proceda la validarea sa în funcția de Președinte al României.

Având în vedere considerentele reținute, în temeiul art. 146 lit. f) din Constituție, art. 11 alin. (1) lit. B.a), art. 37 alin. (1) și art. 38 din Legea nr. 47/1992, precum și ale art. 53 alin. (1) din Legea nr. 370/2004, cu unanimitate de voturi,

#### CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

HOTĂRĂȘTE:

1. Confirmă rezultatele alegerilor pentru funcția de Președinte al României din al doilea tur de scrutin de la data de 16 noiembrie 2014, după cum urmează:

- numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente: 18.280.994;
- numărul total al alegătorilor care s-au prezentat la urne: 11.719.344;
- numărul total al voturilor nule: 166.111;
- numărul total al voturilor valabil exprimate: 11.553.152,

din care pentru:

KLAUS-WERNER IOHANNIS 6.288.769 voturi

VICTOR-VIOREL PONTA 5.264.383 voturi.

2. Constată că domnul Klaus-Werner Iohannis este ales în funcția de Președinte al României, obținând cel mai mare număr de voturi din cele valabil exprimate.

3. Stabilește validarea alegerii domnului Klaus-Werner Iohannis în funcția de Președinte al României pentru data de 21 noiembrie 2014, ora 12,00, la sediul Curții Constituționale.

4. Prezenta hotărâre este definitivă, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și se aduce la cunoștință prin mass-media.

---

**HOTĂRÂREA Nr. 63  
din 21 noiembrie 2014  
privind validarea rezultatului alegerilor pentru funcția de  
Președinte al României**

[...]

În îndeplinirea atribuțiilor care îi revin în conformitate cu prevederile art. 82 alin. (1) și ale art. 146 lit. f) din Constituție, precum și cu dispozițiile art. 53 din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, cu modificările și completările ulterioare, Curtea Constituțională s-a întrunit în plenul său, potrivit art. 37 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, în vederea validării rezultatului alegerilor pentru funcția de Președinte al României.

Examinând dosarul candidaturii, având în vedere procesele-verbale privind rezultatul votării pentru alegerea Președintelui României din 2 noiembrie 2014 și respectiv 16 noiembrie 2014, întocmite de Biroul Electoral Central, procesele-verbale de consemnare și centralizare a rezultatelor votării întocmite de birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București, biroul electoral pentru secțiunile de votare din străinătate și birourile electorale ale secțiilor de votare, Hotărârile Curții Constituționale nr. 59 din 7 noiembrie 2014 și nr. 62 din 21 noiembrie 2014 privind rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României în cadrul primului tur de scrutin desfășurat la 2 noiembrie 2014 și, respectiv, în cadrul celui de-al doilea tur de scrutin desfășurat la 16 noiembrie 2014,

constatând că au fost respectate dispozițiile art. 81 din Constituție și ale Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României,

ținând seama de faptul că la al doilea tur de scrutin, care a avut loc la 16 noiembrie 2014, domnul Klaus-Werner Iohannis a obținut cel mai mare număr de voturi din cele valabil exprimate, precum și de faptul că prin Hotărârea nr. 62 din 21 noiembrie 2014 Curtea Constituțională a constatat că domnul Klaus-Werner Iohannis este ales în funcția de Președinte al României,

în temeiul art. 82 alin. (1) din Constituție, precum și al art. 53 din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, cu unanimitate de voturi,

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ,  
În numele legii  
HOTĂRĂȘTE**

Validează alegerea domnului Klaus-Werner Iohannis în funcția de Președinte al României.

Un exemplar al hotărârii se prezintă Parlamentului în vederea depunerii jurământului prevăzut la art. 82 alin. (2) din Constituție, un exemplar al acesteia se înmânează Președintelui ales al României, domnul Klaus-Werner Iohannis, iar un alt exemplar rămâne la sediul Curții Constituționale.

Hotărârea este definitivă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.