



R O M Ȃ N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚII UNITE

HOTĂRÂREA nr.2
Ședința din 15 Iunie 2020

Sub președinția doamnei judecător Corina-Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție,

Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, prin videoconferință, în conformitate cu dispozițiile art. 25 lit. c) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, s-a întrunit pentru sesizarea Curții Constituționale în vederea exercitării controlului de constituționalitate, înainte de promulgare, asupra *Legii privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene* (PL-x nr.354/2020).

Sesizarea este legitimată constituțional de dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și de prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd dreptul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare.

Din totalul de **107** judecători în funcție, au fost prezenți **85** judecători.

În urma dezbaterilor, deliberând, Secțiile Unite au hotărât să fie sesizată Curtea Constituțională cu privire la:

1. neconstituționalitatea *Legii privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene* (PL-x nr.354/2020) în ansamblul său, dispozițiile sale contravenind prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5), art. 73 alin. (3) lit. 1), art. 75 alin. (1), art. 134 alin. (4) și art. 147 alin. (4);

2. neconstituționalitatea dispozițiilor art. 30 din Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene (Pl-x nr. 354/2020), în raport cu art. 1 alin. (5), art. 44 și art. 53 din Constituție.

A. Motive de neconstituționalitate extrinsecă:

I. Încălcarea art. 73 alin. (3) lit. l) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

În considerentele Deciziei nr. 121/2020, publicată în M.Of. nr. 487 din 9 iunie 2020, Curtea Constituțională a reținut că:

(...) „în jurisprudența sa a stabilit, cu valoare de principiu, că reglementarea statutului judecătorilor și procurorilor trebuie să se realizeze prin lege organică. Astfel, prin Decizia nr. 474 din 28 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 590 din 3 august 2016, paragraful 28, Curtea a reținut următoarele: conținutul normativ al art. 125 alin. (2) din Constituție se subsumează celui al art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție, acest din urmă text constituțional cuprinzând toată sfera de relații sociale privitoare la justiție, respectiv organizare, funcționare, statut. Mai mult, art. 125 alin. (2) din Constituție face trimitere la faptul că reglementarea aspectelor care țin de cariera magistratului - așadar, de statutul acestuia - se realizează prin legea organică a Consiliului Superior al Magistraturii, lege care face parte din art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție. De asemenea, prin Decizia nr. 588 din 21 septembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 835 din 20 octombrie 2017, paragraful 23, ținând cont de jurisprudența sa în materia reglementării, prin acte cu caracter inferior legii, a aspectelor esențiale ce țin de statutul unor categorii de personal pentru care Constituția impune adoptarea unei legi organice, Curtea a constatat că, a fortiori, în situația magistraților, al căror statut este consacrat la nivel constituțional în art. 125 (Statutul judecătorilor) și în art. 132 (Statutul procurorilor), elementele esențiale referitoare la încheierea, executarea, modificarea, suspendarea și încetarea raportului juridic de muncă al acestora trebuie reglementate prin lege, iar nu printr-un act cu forță inferioară acesteia” (considerentul nr. 17) .

(...) „faptul că legea organică privind statutul judecătorilor și procurorilor - Legea nr. 303/2004 - nu prevede aspecte esențiale privind concursul pentru admiterea în magistratură, cum sunt etapele și probele de concurs, modalitatea de stabilire a rezultatelor și posibilitatea de contestare a fiecărei probe,

contravine dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție, potrivit cărora organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii și organizarea instanțelor judecătorești se reglementează prin lege organică” (considerentul nr. 28) .

Articolul 58 din *Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene* (PL-x nr. 354/2020) reglementează o abatere disciplinară a judecătorilor, reglementare care se circumscrie noțiunii de „*statut al judecătorilor și procurorilor*”.

Așa cum rezultă din jurisprudența Curții Constituționale anterior invocată, statutul judecătorilor și procurorilor, sub toate aspectele acestuia, inclusiv sub aspectul abaterilor disciplinare, trebuie reglementat exclusiv prin lege organică.

Or, așa cum rezultă din mențiunile finale ale *Legii privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene* (PL-x nr. 354/2020), aceasta a fost adoptată cu respectarea articolului 76 alin. (2) din Constituție, care se referă la legile ordinare, iar nu cu respectarea art. 76 alin. (1) din Constituție, care privește adoptarea legilor organice.

De asemenea, în conformitate cu dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituție, se supun spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, ca primă cameră sesizată, proiectele legilor organice prevăzute la art. 73 alin. (3) lit. l) din Legea fundamentală, care includ așa cum s-a arătat, statutul judecătorilor și procurorilor.

Contrar dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituție *Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene* (PL-x nr.354/2020) a fost supusă spre dezbateră și adoptare Senatului ca primă cameră sesizată, iar nu Camerei Deputaților.

II. Încălcarea art. 1 alin. (5) și art. 134 alin. (4) din Constituție

Așa cum s-a stabilit prin Decizia Curții Constituționale nr. 3/2014 publicată în M. Of. nr. 71 din 29 ianuarie 2014:

(...) „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”.

De asemenea, la data de 2 iunie 2020, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice este neconstituțională, în ansamblul său. *„Pentru pronunțarea acestei soluții, Curtea a constatat că actul normativ supus controlului de constituționalitate a fost adoptat cu încălcarea exigențelor legale și constituționale referitoare la solicitarea avizului Consiliului legislativ și a Consiliului Superior al Magistraturii” (Comunicatul de presă al Curții Constituționale).*

Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene (PL-x nr. 354/2020) a fost adoptată în absența solicitării avizului Consiliului Superior al Magistraturii, lipsa acestei solicitări contravenind prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5) și ale art. 134 alin. (4) din Constituție, precum și jurisprudenței Curții Constituționale evocate.

III. Încălcarea caracterului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, consacrat în art. 147 alin. (4) din Constituție

Având în vedere jurisprudența Curții Constituționale invocată la punctele I și II, *Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene (PL-x nr. 354/2020) încalcă și prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora:*

„deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor”.

În jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 873/2010) s-a reținut că *„atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor sale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiecților de drept și, în consecință [...], atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte cele stabilite de Curtea Constituțională în considerentele și dispozitivul prezentei decizii”.*

B. Motive de neconstituționalitate intrinsecă:

Articolul 30 din *Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene* (PL-x nr. 354/2020) este neconstituțional în raport cu art. 1 alin. (5) din Constituție, sub aspectul exigențelor privind claritatea, precizia și previzibilitatea legii, precum și cu dispozițiile art. 44 și art. 53 din Constituție.

În considerentul nr. 43 al Deciziei nr. 12/2020 (publicată în M. Of. nr. 198 din 11 martie 2020), Curtea Constituțională a statuat:

Având în vedere considerentele de principiu dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituțională pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (reglementarea să aibă caracter de normă primară), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (lex certa, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat).

De asemenea, în considerentul nr. 29 din Decizia nr. 147/2019, Curtea Constituțională a relevat următoarele:

(...) Potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”. Or, Curtea Constituțională a reținut, în jurisprudența sa, că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. Totodată, s-a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, și cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „în România, respectarea [...] legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea a constatat că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă

determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii (a se vedea Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în M. Of. nr. 116 din 15 februarie 2012, pct. III).

Contrar exigențelor impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție și jurisprudenței invocate a Curții Constituționale, articolul 30 conține o serie de prevederi lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, a căror semnificație și sferă de aplicare nu poate fi, în mod exact, determinată.

Astfel, nu se poate stabili cu claritate ce se înțelege prin expresia „nu se prezintă un titlu de proprietate valabil”, nefiind clar cine stabilește valabilitatea titlului, prin expresia „nu sunt cunoscuți proprietarii”, nefiind clară procedura de determinare a acestora, ori prin expresia: „nu se ajunge la o înțelegere cu proprietarul”, neputând fi stabilită procedura prin care se ajunge la o astfel de înțelegere.

Mai mult, este neclar tipul de proprietate la care se referă dispozițiile art. 30 (proprietate publică sau privată), prin raportare la dispozițiile art. 17 alin. (20) din aceeași lege.

Lipsa de claritate, precizie și predictibilitate a dispozițiilor art. 30 conduce și la încălcarea dispozițiilor art. 53 alin. (2) din Constituție, nepermițând să se stabilească proporționalitatea măsurii de îngrădire cu situația care a determinat-o.

În plus, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a reținut că: *„orice ingerință în folosirea proprietății trebuie să răspundă exigenței de proporționalitate. Curtea reamintește mereu: trebuie menținut un echilibru just între cerințele de interes general ale comunității și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale individului. Grija de a asigura un astfel de echilibru este inerentă mecanismului Convenției. Curtea reamintește, de asemenea, că echilibrul este distrus atunci când persoana în cauză suportă o sarcină specială și exorbitantă”* (Cauza *Sporrong și Lönnroth c. Suediei*), ceea ce se poate întâmpla atunci când măsuri, chiar temporare, de genul celor prevăzute în art. 30 din lege sunt puse în aplicare și pot crea un prejudiciu ce nu mai poate fi remediat.

În același timp, dispozițiile art. 30 din lege sunt de natură să afecteze dreptul de proprietate privată prevăzut de art. 44 alin. (1) din Constituție, restrângerea exercițiului unui drept constituțional putând fi realizată doar în condițiile art. 53 din Constituție. În concret, dispozițiile art. 30 alin. (1) din lege afectează garanțiile constituționale privind protecția dreptului de proprietate privată, în special prin faptul că se permite ocuparea temporară a unui teren fără acordul proprietarului, pe baza declarației unilaterale a inițiatorului proiectului, în situații precum aceea în care nu s-a deschis procedura succesorală notarială sau „când nu s-a putut ajunge la o înțelegere cu proprietarul”(ipoteză care poate fi practic invocată oricând, arbitrar, de către inițiatorul proiectului).

De asemenea, dispozițiile art. 30 alin. (3) afectează garanțiile constituționale menționate prin stabilirea posibilității de a exercita dreptul de

superficie, uz și servitute asupra imobilelor afectate fără obținerea unui acord prealabil al proprietarilor sau al altor titulari de drepturi sau activități desfășurate în legătură cu imobilele ce ar urma să fie afectate de lucrări.

În consecință, pentru considerentele de mai sus, Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite

HOTĂRĂȘTE:

Sesizarea Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra neconstituționalității *Legii privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene* (PL–x nr. 354/2020), în ansamblul său.

Anexăm în copie tabelele cu semnături.

Președinte
Judecător Corina-Alina Corbu

Prim magistrat asistent delegat
Aneta Ionescu