

RECEZIE
38847
220 / 10.12.2020



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosarele nr.722A/2020 și nr.853A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. **7954** / **09 DEC 2020**

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. I. *2357*
Data *9 XI 2020*

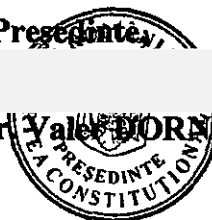
Domnului
Robert-Marius CAZANCIUC
Vicepreședintele Senatului

Vă comunicăm alăturat, în copie, Decizia nr.721 din data de 7 octombrie 2020, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție și, respectiv, de Guvernul României și constată că dispozițiile art.30, art.32 alin.(2), art.46 alin.(17), art.56 alin.(4), art.57 alin.(2) și (3) și ale art.58 din Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene sunt neconstituționale. *L220/2020*

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,

Prof.univ.dr. **Valer DORNEANU**



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Hotărârile nr.722A/2020 și nr.853A/2020

DECIZIA nr.721
din 7 octombrie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele
măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene

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

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene, în ansamblul său, precum și, în special, a dispozițiilor art.30 din aceasta, obiecție formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite.

2. Curtea Constituțională a fost sesizată prin Hotărârea nr. 2 din 15 iunie 2020, pronunțată de către Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, adresată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.11 alin.(1) lit.A.a) și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, iar sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.3110/15 iunie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.722A/2020.



3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate,** se formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

4. *Criticile de neconstituționalitate extrinsecă* vizează încălcarea art.1 alin.(5), art.73 alin.(3) lit.1), art.75 alin.(1), art.134 alin.(4) și a art.147 alin.(4) din Constituție. În ce privește nerespectarea art.73 alin.(3) lit.1) din Legea fundamentală, potrivit căruia prin lege organică se reglementează organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi, se arată că legea criticată reglementează, la art.58, o abatere disciplinară a judecătorilor. Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, statutul judecătorilor și procurorilor este consacrat la nivel constituțional, iar elementele esențiale referitoare la încheierea, executarea, modificarea, suspendarea și încetarea raportului juridic de muncă al acestora trebuie reglementate prin lege organică, iar nu printr-un act cu forță inferioară acesteia (Decizia nr.121/2020, considerentele nr.17 și nr.28). Prin urmare, statutul judecătorilor și procurorilor, sub toate aspectele sale, inclusiv sub aspectul abaterilor disciplinare, trebuie reglementat exclusiv prin lege organică, condiție încălcată de legea criticată care, potrivit mențiunii finale, a fost adoptată cu respectarea art.76 alin.(2) din Constituție, și are, prin urmare, are caracter ordinar. Legea astfel adoptată contravine și art.75 alin.(1) din Constituție, referitoare la ordinea de sesizare a Camerelor Parlamentului pentru dezbateră și adoptarea legilor, deoarece, potrivit acestei norme fundamentale, proiectele legilor organice prevăzute la art.73 alin.(3) lit.1), care includ, după cum s-a arătat, statutul judecătorilor și procurorilor, se supun spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată. Or, legea a fost adoptată mai întâi de Senat, ca primă Cameră sesizată, și nu de Camera Deputaților.

5. Totodată, se susține nerespectarea art.1 alin.(5) și ale art.134 alin.(4) din Constituție deoarece, deși conține norme cu incidență asupra statutului judecătorilor și procurorilor, legea criticată a fost adoptată în absența solicitării avizului Consiliului

Superior al Magistraturii, această lipsă de procedură fiind în contradicție și cu Decizia Curții Constituționale nr.221 din 2 iunie 2020.

6. Având în vedere că în susținerea argumentelor mai sus arătate au fost indicate decizii relevante ale Curții Constituționale, care sunt general obligatorii și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept, deci și Parlamentului, nu doar sub aspectul dispozitivului, dar și sub cel al considerentelor acestora, se susține și încălcarea, în consecință, a prevederilor art.147 alin.(4) din Constituție, referitoare la efectul deciziilor Curții Constituționale.

7. *Criticile de neconstituționalitate intrinsecă* se referă la dispozițiile art.30 din lege și se raportează la art.1 alin.(5), art.44 și art.53 din Constituție. Autoarea sesizării de neconstituționalitate susține că prevederile art.30 din legea criticată nu corespund exigențelor privind claritatea, precizia și previzibilitatea legii, astfel cum acestea se desprind din principiul legalității și al securității juridice, prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție și consacrate pe cale jurisprudențială de Curtea Europeană a Drepturilor Omului și de Curtea Constituțională (Decizia nr.12/2020, paragraful 43 sau Decizia nr.147/2019, paragraful 29). Textul legal indicat conține o serie de prevederi lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, ale căror semnificație și sferă de aplicare nu pot fi determinate în mod exact. 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].

8. 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, nepermițându-se să se stabilească proporționalitatea măsurii de îngădire cu situația care a determinat-o. Or,



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 Sporrang și Lonroth împotriva 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.

9. 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).

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

11. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a



fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a transmite punctul lor de vedere.

12. **Guvernul** apreciază că sesizarea formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție este întemeiată. Astfel, consideră că reglementarea cuprinsă la art.58 din legea criticată, care vizează o abatere disciplinară a judecătorilor, se circumscrie noțiunii de „statut al judecătorilor și procurorilor”, deoarece răspunderea magistraților ține de statutul acestora și, implicit, de organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești, iar potrivit dispozițiilor constituționale ale art.73 alin.(3) lit.1), prin lege organică se reglementează organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești. În acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale, prin care s-a stabilit, cu valoare de principiu, că reglementarea statutului judecătorilor și procurorilor trebuie să se realizeze prin lege organică (Decizia nr. 474 din 28 iunie 2016). Or, din mențiunile finale ale Legii privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene rezultă că aceasta a fost adoptată cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(2) din Constituție, procedură stabilită pentru adoptarea legilor ordinare. Prin urmare, consideră ca fiind întemeiate criticile fundamentate pe nerespectarea art.73 alin.(3) lit.1) și a art.75 alin.(1) din Legea fundamentală.

13. Din perspectiva modificării preconizate de art.58, ce se referă la răspunderea judecătorilor și procurorilor, Guvernul consideră că legea criticată contravine și prevederilor art.1 alin.(5) și art.134 alin.(4) din Constituție, deoarece, fiind reglementat un aspect ce vizează statutul magistraților, era necesară solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a observat că atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de avizare a unor proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești este o competență legală a acestei autorități publice, 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*”, fiind prevăzută detaliat la art.38



alin.(3) și art.32 alin.(1) din Legea nr.317/2004 privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii. Prin Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, Curtea a circumscris sfera de cuprindere a sintagmei „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești” din cuprinsul art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004, în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii și 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”. Pe cale de consecință, prin Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, Curtea Constituțională a constatat că proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului sunt 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, reglementată în prezent prin Legea nr.304/2004, precum și actele normative privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în Legea nr.317/2004. Așa fiind, lipsa solicitării avizului Consiliului Superior al Magistraturii cu prilejul procedurii parlamentare de legiferare a legii care face obiectul prezentei cauze denotă nerespectarea prevederilor art.1 alin. (5) coroborat cu art. 134 alin. (4) din Constituție.

14. În raport de cele statuate prin jurisprudența Curții Constituționale mai sus indicată, se apreciază că se aduce atingere și dispozițiilor art. 147 alin.(4) din Legea fundamentală.

15. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art.30 din legea examinată, formulate prin raportare la exigențele impuse de art.1 alin.(5), art.44 alin.(1) și art.53 din Constituție, se arată că, examinând jurisprudența constantă în materie a



Curții Constituționale, se desprinde concluzia potrivit căreia, pentru relevanța constituțională a principiului legalității, esențial este ca prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și ale accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional (Deciziile Curții Constituționale nr.189/2006, nr.903/2010, nr.26/2012, nr.1/2012 sau nr.743/2011).

16. Dreptul de proprietate privată, garantat de art.44 din Constituție, deși nu poate fi analizat ca un drept absolut, întrucât legiuitorul constituant a conferit celui ordinar o anumită marjă de apreciere în reglementarea condițiilor și limitelor de exercitare, este totuși afectat prin efectul art.30, care cuprinde o serie de inconsecvențe de natură terminologică, apte să creeze incertitudine sub aspectul operațiunilor juridice reglementate și al situației bunurilor la care se referă. Se generează astfel o lipsă de coerență, claritate și previzibilitate a normei legale, care este de natură să înfrângă principiul securității juridice, sub aspectul componentei sale referitoare la calitatea legii. Neclaritatea normei edictate conduce așadar la o suprimare a dreptului de proprietate privată, și nu la o limitare a acestuia „în condițiile legii”.

17. Astfel, măsura prevăzută la art.30 alin.(1) reglementează posibilitatea ocupării temporare a terenurilor necesare realizării lucrărilor aferente proiectelor de infrastructură fără acordul proprietarului în anumite situații, inclusiv în cazul în care nu s-a deschis procedura succesorală notarială sau în cazul în care nu se ajunge la o înțelegere cu proprietarul, fără a fi inserat nici măcar un termen în care urmează a fi încheiată respectiva înțelegere. De asemenea, nu este clar ce anume se are în vedere prin utilizarea sintagmei „nu se prezintă un titlu de proprietate valabil”, nefiind reglementate măsuri cu privire la procedura prin care urmează a se determina valabilitatea titlului, cine anume urmează a determina această valabilitate, etc. În plus, este necesar a se avea în vedere inclusiv faptul că uzucapiunea (art.930-art.940 din Noul Cod civil) este în continuare cel mai important și mai frecvent mod de dobândire a



dreptului de proprietate asupra imobilelor, în această situație nefiind necesară existența „unui titlu de proprietate valabil”.

18. Reglementarea din cuprinsul art.30 alin.(2) este neclară sub mai multe aspecte, fiind de natură a crea incertitudini cu privire la exercitarea dreptului de proprietate. Exemplificativ, se susține că nu rezultă regimul juridic al terenurilor avute în vedere - agricole, forestiere, etc și nici legea de reconstituire a dreptului de proprietate avută în vedere de norma legală și nu rezultă nici ce se întâmplă în situația în care dreptul de proprietate se reconstituie pe perioada în care terenul proprietate privată este ocupat temporar.

19. Măsura propusă la art.30 alin.(3) este de natură a conduce la o suprimare a dreptului de proprietate privată garantat de art.44 din Constituție, prin reglementarea faptului că se prevede că exercitarea dreptului de superficie, uz și servitute asupra imobilelor afectate se realizează de drept, fără a necesita 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 cu condiția îndeplinirii procedurii de notificare. Or, este evident faptul că exercitarea oricărui dezmembrământ al dreptului de proprietate privată se realizează cu acordul titularului dreptului de proprietate privată. În plus, titularul dreptului de uz poate fi numai o persoană fizică, iar atribuțiile pe care acesta le conferă sunt exercitate în limita nevoilor titularului dreptului de uz și ale familiei sale. De asemenea, este remarcată utilizarea sintagmei „fără ca această enumerare să fie exhaustivă”, ce determină neclaritatea normei, mai ales în contextul afectării dreptului de proprietate privată.

20. În concluzie, se arată că lipsa de claritate și previzibilitate a normelor legale este de natură să înfrângă principiul securității juridice, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea normelor edictate, cu consecințe directe asupra afectării dreptului de proprietate privată. Intervenția autorităților statale vizează doar exercițiul drepturilor fundamentale, trebuie să fie temporară și proporțională și nu



poate afecta însăși existența sau substanța acestor drepturi, sens în care se susține că textul legal criticat contravine și prevederilor art.53 din Constituție.

21. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au transmis punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

22. **Consiliul Superior al Magistraturii** a transmis la dosarul cauzei, în calitate de *amicus curiae*, un document intitulat „punct de vedere” cu privire la neconstituționalitatea actului normativ adoptat de Parlamentul României, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.3279/22 iunie 2020, invocând în motivarea demersului său necesitatea cooperării interinstituționale pentru eficientizarea și asigurarea unui înalt nivel de independență și transparență a sistemului judiciar, precum și atribuțiile sale în aspectele care privesc autoritatea judecătorească.

23. În esență, se arată că sesizarea formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție este întemeiată, deoarece legea criticată: (i) încalcă prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, referitoare la caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, prin nesocotirea gravă a dispozițiilor art.124 alin.(3) din Constituție, vizând principiul independenței judecătorilor; (ii) încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) și ale art.134 alin. (4) din Constituția României; (iii) încalcă dispozițiile constituționale care stabilesc procedura de adoptare a actelor normative, sub aspectul competențelor celor două Camere ale Parlamentului și modalității de sesizare a acestora, nesocotind dispozițiile art. 75 alin. (1) raportat la art. 73 alin. (3) lit. i) din Constituție.

24. Astfel, prin art.58 din Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene s-a prevăzut modificarea art. 68¹ din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, în sensul că nerespectarea termenelor prevăzute de această lege ori a dispozițiilor cuprinse în această lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie abatere disciplinară și se sancționează conform art. 100,



lit. d), d¹) și e) din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

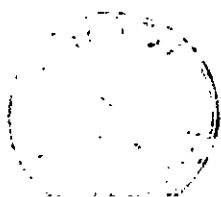
25. Textul criticat ridică probleme de interpretare din perspectiva modului în care este redactat, magistrații care judecă în această materie urmând să răspundă disciplinar pentru nerespectarea „dispozițiilor cuprinse în prezenta lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse.”

26. Or, potrivit dispozițiilor art. 124 alin. (3) din Constituție, „*Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.*” Datorită rolului hotărâtor pe care îl are în statul de drept și a specificului activității sale, judecătorului trebuie să i se asigure garanții față de celelalte puteri ale statului, garanții ce se subsumează ideii de independență și imparțialitate.

27. Independența judecătorului se află în corelație cu principiul legalității, mai exact această independență se reflectă în activitatea de aplicare/interpretare a legii. Activitatea de judecată nu implică însă numai identificarea normei aplicabile și analiza conținutului său, ci și o necesară adaptare a acesteia la faptele juridice pe care le-a stabilit, astfel încât legiuitorul, aflat în imposibilitate de a prevedea toate situațiile juridice, lasă obligatoriu judecătorului, investit cu puterea de a „spune oficial dreptul”, o parte din inițiativă. În activitatea sa de interpretare a legii, judecătorul trebuie să realizeze un echilibru între spiritul și litera legii, între exigențele literale și implicațiile scopului urmărit de legiuitor (în acest sens, a se vedea Deciziile Curții Constituționale nr.337/2004 și nr.1575/2009).

28. Se susține, în consecință, că reglementarea unei abateri disciplinare constând în „nerespectarea soluțiilor ori măsurilor ce pot fi dispuse”, necircumscrisă niciunei condiții suplimentare, astfel cum sunt cele prevăzute în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, este de natură a aduce atingere independenței justiției.

29. Potrivit art.134 alin.(2) din Constituție, Consiliul Superior al Magistraturii are rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare



a judecătorilor și procurorilor, potrivit procedurii stabilite prin legea sa organică. Aceasta presupune ca legile infraconstituționale să permită Consiliului Superior al Magistraturii să judece conduita corespunzătoare a judecătorilor care săvârșesc abateri disciplinare și să stabilească sancțiunile proporțional cu gravitatea acestor abateri, iar nu să impună aplicarea *de plano* a unor sancțiuni care în concret se pot dovedi vădit disproporționate în raport cu gravitatea abaterilor. Or, prin reglementarea limitativă a sancțiunilor disciplinare ce pot fi aplicate judecătorilor în situația săvârșirii abaterii disciplinare prevăzute de art. 681 din Legea nr. 101/2016 este încălcat dreptul de apreciere al Consiliului Superior al Magistraturii în calitatea sa constituțională de instanță de judecată în materia răspunderii disciplinare a judecătorilor, cu consecința afectării a însăși independenței justiției.

30. Pe de altă parte, prin raportare la textele din Legea nr.303/2004 referitoare la abaterea disciplinară a judecătorilor [art.98 și art.99 lit.h) și r)], modul de redactare a abaterii disciplinare prevăzute la art.58 din legea supusă controlului de constituționalitate este ambiguu, neputându-se stabili conduita de urmat de către judecătorii care soluționează litigii în materia achizițiilor publice și conduce la supra reglementare, având în vedere faptul că aceasta nu poate fi considerată indispensabilă realizării scopului urmărit prin actul normativ care o prevede.

31. În acest sens, se arată că art.58 al legii examinate nu respectă principiul unicității reglementării în materie, ceea ce contravine normelor de tehnică legislativă cuprinse în Legea nr.24/2000. Se apreciază că nu există justificare obiectivă și rezonabilă pentru care o abatere disciplinară a judecătorilor să fie reglementată în cuprinsul altei legi decât cea privind statutul judecătorilor, fiind invocată în acest sens jurisprudența Curții Constituționale în materie (Deciziile nr.104/2018 și nr.420/2019) și se susține faptul că pentru sancționarea judecătorilor se impune o reglementare clară, indubitabilă a cazurilor și condițiilor în care aceștia pot fi sancționați disciplinar, dată fiind importanța de rang constituțional a autorității judecătorești.



32. Or, ignorând aceste coordonate constituționale, dispozițiile art. 58 din Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene deschid posibilitatea unor interpretări diferite, creând insecuritate juridică în legătură cu exercitarea unei funcții publice într-un domeniu de importanță fundamentală, și anume al autorității judecătorești.

33. Astfel, se apreciază că soluția normativă cuprinsă la art. 58 ar conduce la o dublă reglementare, întrucât se suprapune, în ceea ce privește teza referitoare la „nerespectarea termenelor prevăzute de lege”, cu abaterea de la lit. r) a art. 99 din Legea nr. 303/2004 constând în neredactarea hotărârilor judecătorești în termenele prevăzute de lege. Reglementarea în discuție ridică probleme de interpretare și din perspectiva abaterii disciplinare prevăzute la lit. h) și lit. r) ale art. 99 din Legea nr. 303/2004, întrucât nu include anumite condiții suplimentare de atragere a răspunderii, pe care legiuitorul le-a avut în vedere în cuprinsul Legii nr. 303/2004.

34. Din această perspectivă, se ridică, astfel, problema intenției legiuitorului prin reglementarea unei abateri disciplinare în cuprinsul Legii nr. 101/2016, astfel cum a fost modificată prin Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene. Având în vedere principiul interpretării legii în sensul de a produce efecte juridice, s-ar părea că intenția legiuitorului a fost de a reglementa o nouă abatere disciplinară pentru o anumită categorie de judecători în condiții mai severe decât cele prevăzute de Legea nr. 303/2004, ceea ce nu poate fi acceptat.

35. Toate aceste observații întăresc concluzia potrivit căreia dispozițiile art.58 din legea examinată, prin modalitatea de redactare, sunt de natură să ridice probleme din perspectiva clarității și previzibilității normei juridice, condiții esențiale ale calității și chiar constituționalității normei juridice, așa cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa referitoare la exigențele ce derivă din art.1 alin.(5) din Constituție (de pildă, în Decizia nr.430/2013 sau Decizia nr.155/2020). Or, din această perspectivă, rezultă că, reglementând dispozițiile art.58 din Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene, legiuitorul a nesocotit prevederile art.147 alin.(4)

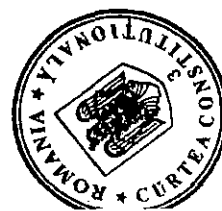


din Legea fundamentală, referitoare la caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale (pentru o dezvoltare în acest sens sunt indicate Deciziile nr.873/2010 și nr.650/2018).

36. Se mai arată că, la adoptarea legii criticate, Parlamentul nu a respectat procedura de legiferare în ceea ce privește avizele necesare adoptării unui act normativ, în sensul că nu a fost solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii, cu toate că în cuprinsul legii a fost reglementată o abatere disciplinară în cazul judecătorilor care soluționează o anumită categorie de litigii și sancțiunile aplicabile. Procedând astfel, legiuitorul a nesocotit art.1 alin.(5), art.134 alin.(4) și art.147 alin.(4) din Constituție, prin raportare la prevederile art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004, ale art.9 din Legea nr.24/2000 și a jurisprudenței în materie a Curții Constituționale (Deciziile nr.63/2017, nr.3/2014, nr.97/2008, nr.901/2009 și nr.221/2020).

37. În sfârșit, se susține că actul normativ a fost adoptat cu nerespectarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) raportat la art. 73 alin. (3) lit. 1) din Constituție, deoarece, potrivit acestor norme fundamentale, răspunderea disciplinară a judecătorilor este o chestiune ce ține de statutul acestora, fiind reglementată prin lege organică, iar legile organice având acest obiect se supun spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată și ulterior Senatului, în calitate de Cameră decizională. Cu toate acestea, actul normativ supus controlului a priori de constituționalitate are caracter de lege ordinară și prevede, printre altele, introducerea unei noi sancțiuni disciplinare pentru judecători, constând în nerespectarea termenelor prevăzute de Legea nr. 101/2016 ori a dispozițiilor cuprinse în această lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse, precum și sancțiunile disciplinare aplicabile în cazul acestei abateri.

38. **Pe rolul Curții** se află și soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene, sesizare transmisă Curții Constituționale de **Guvernul României**, prin primul-ministru, cu Adresa nr.5/3438 din 30.iunie 2020. Obiecția a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.11 alin.(1) lit.A.a) și art.15 din Legea nr.47/1992



privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.3621/01 iulie 2020 și constituie **obiectul Dosarului nr.853A/2020.**

39. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Guvernul susține, mai întâi, încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, față de dispozițiile cuprinse în întreg capitolul II al legii, intitulat *Măsuri pentru asigurarea descentralizării procesului decizional al fondurilor europene, la nivel regional*, deoarece Agențiile de Dezvoltare Regională, așa cum rezultă din cuprinsul art.370 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, nu sunt organizate ca autorități/instituții publice și, deci, nu vor putea acționa în regim de putere publică, pentru a-și putea îndeplini obligațiile stabilite prin actul normativ examinat. Potrivit art.8 alin.(1) din Legea nr.315/2004 privind dezvoltarea regională în România, acestea sunt organizate ca organisme neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, care funcționează în domeniul dezvoltării regionale. Tot astfel, cu privire la implicarea Agențiilor de Dezvoltare Regională în avizarea prealabilă a proiectelor, se arată că nu se poate distinge cum vor putea dobândi aceste atribuții, din moment ce ele sunt organisme de drept privat non-profit și nici ce forță juridică va avea această avizare prealabilă în fața autorităților publice. Fiind sesizat acest viciu de neconstituționalitate din perspectiva exigențelor art.1 alin.(5) din Constituție, se apreciază că este necesară reanalizarea și reconfigurarea soluțiilor legislative propuse în actul normativ examinat.

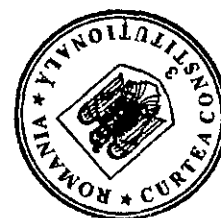
40. Dispozițiile art.17 alin.(20) și alin.(21) din cuprinsul legii criticate, prin intermediul cărora se preconizează ca structurile teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară să dobândească un drept de administrare asupra terenurilor proprietate publică/privată a statului, sunt contrare art. 136 alin.(4) din Constituție, care stabilesc că „*Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică*”. Or, structurile teritoriale ale



administratorului de infrastructură rutieră C.N.A.I.R sunt subunități fără personalitate juridică [conform art.1 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.84/2003 pentru înființarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. prin reorganizarea Regiei Autonome „Administrația Națională a Drumurilor din România”], motiv pentru care nu pot dobândi un drept de administrare asupra unui bun proprietate publică/privată a statului.

41. Aceeași este situația și pentru prevederile art.23 alin.(23) și alin.(24) din lege, prin care se stabilește în favoarea unităților administrativ- teritoriale/asociațiilor de dezvoltare intercomunitară un drept de administrare asupra terenurilor proprietate publică/privată a statului pe perioada implementării proiectelor de infrastructură de transport rutier. Potrivit art.136 alin.(4) din Legea fundamentală, bunurile proprietate publică a statului pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice și nu autorităților administrației publice locale. De altfel, în jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut că regimul juridic al dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, presupune constituirea acestuia prin acte juridice de drept administrativ, în cadrul unor raporturi de subordonare (Decizia nr.1/2014, par. 195).

42. În ceea ce privește reglementările cuprinse în capitolul IV al legii atacate, intitulat *Măsuri pentru implementarea proiectelor cu finanțare din fonduri europene în vederea evitării riscului de dezangajare pentru perioada de programare 2014-2020*, sunt semnalate unele vicii de neconstituționalitate în raport cu principiul autonomiei locale, prevăzut de art.120 din Constituție, care presupune cu necesitate că autoritățile publice locale să gestioneze numai treburile publice de interes public local sau județean, fără a exista o relație de subordonare între aceste autorități și Guvern. Or, în cazul de față, implementarea unor proiecte de infrastructură de către autoritățile administrației publice locale nu se circumscrie capacității civile de folosință a unităților administrativ-teritoriale (aptitudinea de a avea drepturi și obligații). Capacitatea civilă de folosință nu poate fi depășită de competența materială a autorităților publice locale privind



implementarea unor proiecte de infrastructură de interes național. În plus, nu există nicio fundamentare pentru care ar decurge că autoritățile locale vor putea fi în măsură să realizeze proiectele de infrastructură respective în condiții mai bune decât compania specializată în domeniul infrastructurii rutiere.

43. Observația are în vedere toate soluțiile similare din lege care reglementează atribuțiile autorităților publice locale, inclusiv soluțiile legislative de la art.45, art.46, art.47 și art.48 din lege.

44. Legea examinată ridică probleme și din perspectiva afectării principiului constituțional al statului de drept, înscris în art.1 alin.(3) și art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, deoarece aceasta vizează extinderea sferei de competență materială a autorităților publice locale de la gestionarea treburilor de nivel local, la gestionarea unor aspecte de nivel național, care sunt în competența autorităților publice centrale sau a unor operatori economici cu capital integral sau majoritar de stat. Actul normativ realizează, astfel, un transfer de competențe de la nivel central la nivel local, prin oferirea posibilității autorităților publice locale să realizeze inclusiv proiecte de infrastructură de interes național, ceea ce aduce în vedere considerentele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică.

45. Prin decizia indicată, Curtea a statuat, în esență, că autoritățile administrației publice locale în contextul descentralizării, trebuie să dispună de capacitate administrativă necesară - ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială - în exercitarea competențelor în domeniul implementării anumitor proiecte de infrastructură. În caz contrar, se poate ajunge la prejudicierea proprietății publice a statului și la încălcarea autonomiei locale.

46. Totodată, se arată că orice lege specială ce vizează descentralizarea unor competențe la nivelul autorităților administrației publice locale trebuie să respecte

regulile generale în materia descentralizării (a se vedea, în acest sens, art.76 și urm. din Codul administrativ), atunci când adoptă măsuri care se circumscriu obiectului său de reglementare. Acest act normativ stabilește reguli generale ale procesului de descentralizare, precum și aspecte vizând etapele necesare acestuia, ceea ce demonstrează importanța pe care legiuitorul trebuie să o confere procesului de descentralizare, precum și preocuparea acestuia de a asigura standarde de calitate a activității administrației și a resurselor financiare necesare. În caz contrar, s-ar ajunge la afectarea statului de drept, consacrat de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

47. În sfârșit, Guvernul arată că legea criticată nu respectă exigențele de calitate a legii, astfel cum acestea au fost determinate în jurisprudența constantă în materie a Curții Constituționale (Decizia nr.12/2020 și Decizia nr.242/2020), sub aspectul instituirii unui paralelism parțial și al lipsei de claritate și previzibilitate a unor soluții legislative redată prin utilizarea unor sintagme vagi.

48. În acest sens, sunt indicate, cu titlu exemplificativ: art. 15 alin.(1) lit.h) - sintagma „orice alte masuri”; art. 16 alin.(1) - „anumite funcții și/sau tipuri de operațiuni”; art.16 alin.(5) lit.f) - „orice alte condiții necesare”; art. 17 alin.(4) - „pot înființa”; art.17 alin.(7) lit.i) - „alte categorii de activități”; art. 17 alin.(9) lit.k) - „alte categorii de informații necesare”; art. 17 alin.(24) - „orice alte categorii de cheltuieli necesare”; art.31 - convențiile vizate de text, prin raportare la dispozițiile din legile speciale referitoare la obținerea acestor avize.

49. Totodată, sintagma „pot face obiectul unor garanții mobiliare pentru înscrierea de ipotecă conform legii” din alin.(2) al art.20 este neriguroasă, fiind necesară reformularea în acord cu prevederile Codului civil referitoare la ipoteca mobilă art.2387 și următoarele.

50. Se observă, în același sens, că art.46 alin.(17), stabilind că „*Organismul Intermediar pentru Transport încheie contracte de finanțare cu unitățile administrativ-teritoriale/asociațiile de dezvoltare intercomunitară/asocierile dintre aceștia și se asigură odată cu încheierea contractelor de finanțare că acestea au capacitate de*



administrare și financiară pentru elaborarea documentațiilor tehnico-economice și exercită controlul asupra modului de elaborare a documentațiilor tehnico-economice”, este vag și lipsit de claritate și precizie, deoarece nu se poate distinge care sunt criteriile în funcție de care condiția capacității este sau nu îndeplinită.

51. Art.56 alin.(4) face referire la posibilitatea autorităților publice locale de a constitui „parteneriate” sau „asociații de dezvoltare intercomunitară”, în timp ce, potrivit art.5 lit.i) din Codul administrativ, asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt „structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori pentru furnizarea în comun a unor servicii publice;” astfel că membrii acestor asociații sunt unitățile administrativ-teritoriale, și nu autoritățile administrației publice locale, așa cum se prevede în lege, acestea din urmă neavând, de altfel, nici personalitate juridică. Prin urmare, nu se poate distinge în ce ar consta o „asociere” a autorităților administrației publice locale și cum ar putea dobândi aceasta personalitate juridică pentru a putea încheia un contract de finanțare în maniera preconizată în cadrul legii examinate.

52. În sfârșit, se susține că nici dispozițiile alin.(2) și alin.(3) al art.57 din lege nu întrunesc condițiile de claritate și previzibilitate, neputând fi determinați atât inițiatorii de acte normative, cât și domeniul de reglementare. Potrivit art. 108 alin.(2) din Constituția României, republicată, hotărârile Guvernului „se emit pentru organizarea executării legilor”, fiind astfel necesară stabilirea în mod clar, prin lege, a naturii și limitelor actelor normative avute în vedere de legiuitor, în acord cu intenția de reglementare. Or, prin actele normative „elaborate și aprobate conform alin.(2)”, care vizează proceduri complementare sau proceduri specifice, ca acte de nivel inferior, ar rezulta că s-ar putea deroga de la prevederile Legii privind achizițiile publice nr.98/2016.



53. De altfel, autorul sesizării consideră că întregul capitol IV este redat într-o manieră extrem de echivocă, prin interpunerea unor ipoteze și momente diferite de aplicare a legii, ceea ce face dificil de înțeles intenția de reglementare, cu consecința unei posibile atingeri a principiului legalității în componenta sa privind claritatea și previzibilitatea normelor legale consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție. Or, se învederează că prin Decizia nr.363/2019, Curtea Constituțională a statuat că „Niciodată normele nu trebuie interpretate în mod singular, disparat, ci trebuie avută în vedere o coroborare a acestora cu întreg cadrul legislativ în materie.”.

54. În acest sens, față de măsurile stabilite la art.30 din lege, se semnalează lipsa de claritate în ceea ce privește modalitatea în care se va desfășura procedura de expropriere în cazul proiectelor ce urmează a fi implementate de către autoritățile administrației publice locale, precum și raportul dintre noile reglementări și Legea-cadru în materie, Legea nr.255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local.

55. Astfel, art.30 alin.(1) reglementează posibilitatea ocupării temporare a terenurilor necesare realizării lucrărilor aferente proiectelor de infrastructură, fără acordul proprietarului în anumite situații, inclusiv în cazul în care nu s-a deschis procedura succesorală notarială sau în cazul în care nu se ajunge la o înțelegere cu proprietarul, fără a fi inserat nici măcar un termen în care urmează a fi încheiată respectiva înțelegere. În aceste condiții, se apreciază că măsura propusă este de natură a aduce o limitare dreptului de proprietate privată în substanța sa, afectând astfel, în sens negativ, acest drept fundamental prevăzut de art.44 din Constituție.

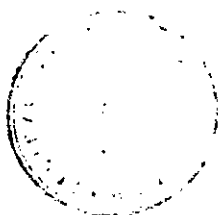
56. De asemenea, reglementarea din cuprinsul art.30 alin.(2) este neclară sub mai multe aspecte, fiind de natură a crea incertitudini cu privire la exercitarea dreptului de proprietate, deoarece nu rezultă regimul juridic al terenurilor avute în vedere - agricole, forestiere, etc și nici legea de reconstituire a dreptului de proprietate avută în vedere de către inițiator, nu rezultă ce se întâmplă în situația în care dreptul de



proprietate se reconstituie pe perioada în care terenul proprietate privată este ocupat temporar, etc.

57. Măsura propusă la art.30 alin.(3) este de natură a afecta în sens negativ dreptul de proprietate privată garantat de art.44 din Constituție, prin reglementarea faptului că se prevede ca exercitarea dreptului de suprafață, uz și servitute asupra imobilelor afectate se realizează de drept, fără a necesita 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 cu condiția îndeplinirii procedurii de notificare. Or, este evident faptul că exercitarea oricărui dezmembrământ al dreptului de proprietate privată se realizează cu acordul titularului dreptului de proprietate privată. În plus, se remarcă utilizarea necorespunzătoare a sintagmei „fără ca această enumerare să fie exhaustivă”, mai ales în contextul afectării dreptului de proprietate privată.

58. Potrivit art.32 alin.(2) din Lege, lista proiectelor cărora li se va aplica prevederile art.32 alin.(1) se va aproba „prin ordin comun” al ministrului fondurilor europene și al ministrului finanțelor publice, fără a se furniza criterii în funcție de care se stabilește lista, excedând scopului de organizare a executării normelor de rang superior, echivalând cu o legiferare. Fiind vorba de un ordin comun al unor miniștri de resort, consideră că este cu atât mai evidentă aplicarea mutatis mutandis a jurisprudenței Curții Constituționale privind stabilirea unei liste prevăzute de lege prin act de nivel inferior, potrivit căreia este contrară art.1 alin.(4), art.61 alin.(1) și art.108 alin.(2) din Constituție dispoziția legală prin care se atribuie Guvernului competența de a legifera în materii ce intră în sfera de reglementare a legii, și nu a hotărârii Guvernului (Decizia nr.62/2018). Mai mult, prin Decizia nr.840/2017, Curtea Constituțională a statuat că „ordinele cu caracter normativ se emit numai pe baza și în executarea legii și trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise, fără ca prin acestea să poată fi completată legea. (...) Astfel, emiterea unor acte cu caracter administrativ ce au caracter infralegal determină

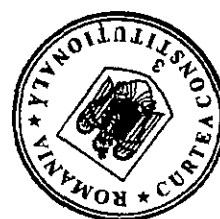


o stare de incertitudine juridică, acest gen de acte având, de obicei, un grad sporit de schimbări succesive în timp”.

59. Potrivit art.43 alin.(2) și alin.(3) din lege, Autoritățile de Management pentru Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020, respectiv POIM „sunt responsabile pentru emiterea titlurilor de creanță în vederea recuperării sumelor ca urmare a nerespectării de către beneficiari a obligațiilor”, iar „clauzele și condițiile de restituire” și recuperare vor fi „prevăzute în contractele de finanțare”. În aceste condiții, se apreciază că nu se poate distinge care este mecanismul de recuperare al creanțelor statului și nici care este regimul care creează izvorul juridic al acestor creanțe, având în vedere că se pune problema modului în care statul își va recupera sumele acordate prin contractul de finanțare. Or, pentru a putea recupera, statul este necesar să beneficieze de un titlu de creanță, de un regim clar al creanței (de drept comun sau asimilat regimului creanțelor bugetare prin raportare la creanțele supuse codului de procedură fiscală), de o procedură de recuperare (civilă sau fiscală), precum și de un organ al statului care să efectueze în mod real recuperarea. În caz contrar, întregul mecanism depinde de convenția părților și, chiar dacă Autoritatea de Management este un organ de drept public, nu va dispune de o modalitate reală de recuperare în măsura în care nu există dispoziții legale care să îi configureze competența materială în acest sens. Prin urmare, aceste dispoziții creează premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la principiul garantării proprietății publice a statului (banii publici oferiți spre finanțare), contrar art.136 alin.(2) din Constituție.

60. Cu privire la art.58 din lege, se arată că, stabilind o abatere disciplinară a judecătorilor, creează premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu art.1 alin.(5) coroborat cu art.134 alin.(4) din Constituție, în măsura în care nu a fost solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii, sens în care s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin Decizia nr.901/2009.

61. Pentru toate argumentele învederate, Guvernul solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate formulate.



62. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată **președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului**, pentru a comunica punctul lor de vedere.

63. **Autoritățile publice menționate** nu au transmis punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

64. Termenul de judecată a celor două obiecții de neconstituționalitate a fost stabilit pentru data de 14 iulie 2020, când Curtea, în temeiul dispozițiilor art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, a amânat dezbaterile pentru termenul din 17 septembrie 2020 și, apoi, din 7 octombrie 2020, când, dat fiind obiectul celor două sesizări de neconstituționalitate și pentru o mai bună administrare a justiției, a conexas cele două cauze și a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând sesizările de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, documentul transmis în calitate de *amicus curiae* de Consiliul Superior al Magistraturii, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

65. **Obiectul** controlului de constituționalitate îl reprezintă dispozițiile Legii privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene.

66. **Textele constituționale** invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(3) și (5) referitoare la principiile statului de drept și, respectiv, la principiul legalității, în componenta sa referitoare la cerințele de claritate și previzibilitate ale legii, ale art.44 referitor la dreptul de proprietate privată, art.73 alin.(3) lit.1) potrivit căruia prin lege organică se reglementează organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi, ale art.75 alin.(1) referitoare la ordinea de sesizare a Camerelor Parlamentului pentru dezbaterile și adoptarea

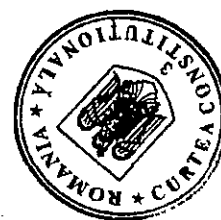


legilor, ale art.134 alin.(4) cu referire la atribuțiile legale ale Consiliului Superior al Magistraturii, ale art.136 alin.(2) și (4) referitoare la proprietatea publică și ale art.147 alin.(4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale.

67. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda în prealabil la *verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate* a sesizărilor de neconstituționalitate, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legăii sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea anterioară, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, par.38).

68. Curtea constată că obiecțiile de neconstituționalitate îndeplinesc condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât au fost formulate de Înalta Curte de Casație și Justiție și de Guvernul României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

69. Curtea reține că legea supusă controlului a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în data de 10 iunie 2020, în aceeași zi a fost depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare în data de 12 iunie 2020. Ambele sesizări de neconstituționalitate (atât cea formulată la data de 15 iunie 2020 de Înalta Curte de Casație și Justiție, cât și cea înaintată de Guvern în data de 1 iulie 2020), deși strict formal nu se încadrează în termenul de 2 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992 pentru legile adoptate în procedură de urgență,

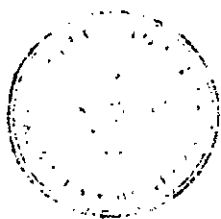


au fost formulate în termenul de promulgare de cel mult 20 de zile, iar legea atacată nu a fost promulgată, fiind astfel respectate dispozițiile constituționale și legale menționate mai sus, precum și jurisprudența în materie a Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, paragrafele 50, 51 și 56.

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

71. Cât privește soluțiile legislative preconizate de Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene, Curtea reține că, potrivit art.1 din actul normativ criticat, măsurile adoptate în domeniul fondurilor europene urmăresc, în esență: a) asigurarea cadrului general de implementare a proiectelor de finanțare din fonduri europene atât pentru perioada de programare 2014-2020, cât și pentru perioada de programare 2021-2027; b) asigurarea condițiilor generale pentru flexibilizarea utilizării fondurilor europene precum și pentru utilizarea eficientă a fondurilor nerambursabile europene alocate României; c) pregătirea portofoliului de proiecte de infrastructură în domenii strategice considerate prioritare pentru perioada de programare 2021-2027; d) stabilirea măsurilor necesare pentru a asigura buna implementare a proiectelor de infrastructură ale României în vederea evitării riscului de dezangajare în anul 2020; e) asigurarea surselor de finanțare pentru implementarea proiectelor de infrastructură fazate din perioada de programare 2007-2013; f) stabilirea cadrului general pentru includerea la finanțare din fonduri europene a programelor naționale din domeniul infrastructurii finanțate din sursele bugetului de stat sau din alte surse constituite conform legii.

72. Principiile avute în vedere la elaborarea legii sunt, conform art.2, următoarele: a) principiul utilizării eficiente a fondurilor europene – conform căruia fondurile europene alocate României trebuie utilizate pentru a finanța nevoile reale din societate dar și pentru a obține efecte maxime pe seama utilizării fondurilor



nerambursabile europene raportat la eforturile depuse de beneficiarii proiectelor; b) principiul descentralizării procesului decizional – potrivit căruia deciziile în sistemul de management al fondurilor nerambursabile europene trebuie luate cât mai aproape de nevoile beneficiarilor de finanțare precum și de proiectele aflate în implementare; c) principiul simplificării procedurale – conform căruia procedurile naționale de administrare și management a fondurilor nerambursabile europene trebuie să fie cât mai simple și cât mai operaționale pentru a asigura implementarea proiectelor cu succes de către structurile de specialitate implicate în managementul fondurilor nerambursabile europene precum și de către beneficiarii finanțărilor europene prevăzuți de lege; d) principiul debirocratizării instituționale – în conformitate cu acest principiu, în procesul decizional al fondurilor nerambursabile europene trebuie eliminate activitățile specifice care se suprapun între entitățile implicate în procesul de management și control a fondurilor nerambursabile europene pentru a evita întârzierile în implementarea proiectelor dar și pentru a evita riscul de dezangajare cu impact asupra pierderilor de fonduri nerambursabile europene alocate României.

73. Legea este structurată în nouă capitole, însumând 67 de articole. Prin dispozițiile sale, actul normativ aduce, totodată, modificări și completări Legii nr.101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (art.58), Ordonanței de urgență a Guvernului nr.98/2017 privind funcția de control *ex ante* al procesului de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de achiziție publică, a contractelor/acordurilor-cadru sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii (art.59), Legii nr.98/2016 privind achizițiile publice (art.60) și Legii nr.99/2016 privind achizițiile sectoriale (art.61).

83. Examinând pe fond obiecția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională va analiza mai întâi *criticile de neconstituționalitate extrinsecă*, prin

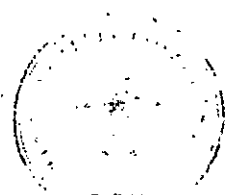


raportare la prevederile art. 73 alin.(3) lit.1), art.75 alin.(1), art.134 alin.(4) și art.147 alin.(4) din Legea fundamentală.

84. Curtea reține că articolul 58 din legea criticată se plasează în capitolul VIII – *Prevederi referitoare la achizițiile publice pentru proiectele cu finanțare din fonduri nerambursabile europene* și modifică art. 68¹ din Legea nr.101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, astfel: „*Art.68¹: Nerespectarea termenelor prevăzute de prezenta lege ori a dispozițiilor cuprinse în prezenta lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie abatere disciplinară și se sancționează conform art. 100, lit. d), d¹) și e) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare.*”

85. Curtea observă că dispozițiile art.68¹ au fost inițial introduse în corpul Legii nr.101/2016 prin art.IV pct.26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.23/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.106 din 12 februarie 2020, act normativ constatat neconstituțional, în integralitatea lui, prin Decizia Curții Constituționale nr.221 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.594 din 7 iulie 2020.

86. Cu acel prilej, Curtea a examinat constituționalitatea extrinsecă a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.23/2020, criticile formulate vizând nerespectarea prevederilor art.134 alin.(4) și ale art.1 alin.(5) din Constituție, în sensul în care legiuitorul delegat nu a solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile în care actul normativ adoptat, pe lângă prevederi de natură să „perfecționeze și să flexibilizeze sistemul achizițiilor publice”, conținea atât norme ce privesc modul de funcționare a instanțelor, prin stabilirea unor termene, proceduri și măsuri ce pot fi

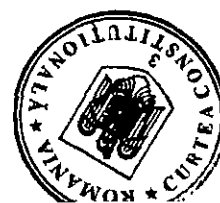


dispuse de instanțe, cât și norme ce instituie o nouă abatere disciplinară, aspecte ce țin în mod evident de statutul și obligațiile ce revin judecătorului.

87. Prin Decizia nr.221 din 2 iunie 2020, instanța de contencios constituțional a reținut, în considerarea jurisprudenței sale anterioare în materie, că art.134 alin.(4) din Constituție nu reglementează expres atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de a aviza proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești, ci stabilește că acesta îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției. Această dispoziție constituțională stabilește că, pe lângă atribuțiile cu consacrare constituțională ale Consiliului Superior al Magistraturii, acesta poate avea și atribuții de natură legală circumscrise rolului său prevăzut de art. 133 alin. (1) din Constituție. Prin urmare, atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de a aviza acte normative în materia autorității judecătorești nu este una de natură constituțională, ci una legală stabilită în considerarea rolului său. Nesolicitarea avizului de natură legală are drept consecință încălcarea art.1 alin.(5) coroborat cu art.133 alin.(1) din Constituție. Curtea a subliniat că atunci când o normă de reglementare primară stabilește obligativitatea solicitării avizului unei autorități publice pentru adoptarea unui act normativ, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația procedurală de a-l solicita, indiferent că avizul are o natură consultativă sau conformă (paragraful 51).

88. Prin urmare, Curtea Constituțională a admis această critică și a constatat că nesolicitarea avizului de natură legală al Consiliului Superior al Magistraturii constituie o încălcare a art.1 alin.(5) raportat la art.133 alin.(1) din Constituție, ceea ce reprezintă, în mod implicit, și o încălcare a art.1 alin.(3) privind statul de drept.

89. Curtea a precizat, în acest context, că, deși critica de neconstituționalitate formulată era una extrinsecă, admiterea ei nu poate viza neconstituționalitatea întregului act normativ. În acest sens, a reținut că avizul Consiliului Superior al Magistraturii nu poate privi întreaga lege, pentru că aceasta nu se subsumează în ansamblul său domeniului în care Consiliul Superior al Magistraturii are competența



de a emite avize. Prin urmare, având în vedere efectul limitat al avizului Consiliului Superior al Magistraturii la aspectele care vizează autoritatea judecătorească, Curtea a reținut că, dacă era solicitat, acesta avea competența de a formula avizul numai în privința art. IV pct. 26 din ordonanța de urgență examinată. În aceste condiții, deși critica de neconstituționalitate extrinsecă este întemeiată, efectul admiterii acesteia se va subsuma limitelor materiale ale avizului nesolicitat, astfel că neconstituționalitatea privește strict art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020 (paragraful 55).

90. Dispozițiile art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020, constatate astfel ca neconstituționale, prevedeau următoarele: „Nerespectarea termenelor prevăzute de prezenta lege ori a dispozițiilor cuprinse în prezenta lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legii.”

91. Revenind la cauza de față, Curtea constată că cele statuate în Decizia nr. 221 din 2 iunie 2020 se aplică *mutatis mutandis* și în prezenta cauză, având în vedere faptul că atât art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020, cât și art. 58 din legea criticată se referă la art. 68¹ din Legea nr. 101/2016, căruia îi consacră aceeași soluție legislativă, și anume reglementarea unei noi abateri disciplinare aplicabilă judecătorilor, fără să fi fost în prealabil solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii.

92. Astfel, așa rezultă din fișa electronică a actului normativ examinat, referitoare la derularea procedurii legislative, disponibilă pe site-ul celor două Camere ale Parlamentului, și după cum afirmă și Consiliul Superior al Magistraturii în punctul său de vedere transmis la dosarul cauzei cu titlu de *amicus curiae*, în procedura de adoptare a Legii privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene nu a fost solicitat avizul său, prevăzut de art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.



93. Curtea mai reține că, la data adoptării legii criticate, respectiv 10 iunie 2020, legiuitorul putea cunoaște doar soluția pronunțată de Curtea Constituțională prin Decizia nr.221 din 2 iunie 2020 (prin intermediul comunicatului de presă), dar nu și argumentele acesteia, decizia nefiindu-i opozabilă decât după publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.594 din 7 iulie 2020.

94. Cu toate acestea, Curtea consideră că jurisprudența sa este clară și bine conturată cu privire la obligativitatea solicitării avizului Consiliului Superior al magistraturii în situațiile în care sunt reglementate aspecte legate de activitatea autorității judecătorești. Așadar, argumentele reținute de Curte prin Decizia nr.221 din 2 iunie 2020, cu referire la încălcarea art.1 alin.(5) raportat la art.133 alin.(1) din Constituție pe fondul lipsei solicitării avizului Consiliului Superior al Magistraturii, nu au un caracter de noutate, relevante în acest sens fiind Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014 sau Decizia nr.63 din 8 februarie 2017.

95. Astfel, în cauza de față, deși reglementează o nouă abatere disciplinară aplicabilă judecătorilor, legiuitorul nu a modificat/completat direct art.99 din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, legea specială în vigoare care stabilește inclusiv abaterile disciplinare ale judecătorilor și procurorilor, ci a ales să introducă noua reglementare într-un act normativ cu un domeniu total diferit de reglementare, respectiv în cuprinsul Legii nr.101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 393 din 23 mai 2016.

96. Or, răspunderea disciplinară este un aspect esențial al statutului oricărei categorii profesionale (a se vedea Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 667 din 11 septembrie 2014, paragraful 18), astfel că redimensionarea cazurilor care constituie abatere disciplinară în privința judecătorilor este un aspect care vizează statutul acestora, iar legiuitorul, în virtutea



criteriului obiectiv material, trebuia să includă soluția legislativă cuprinsă la art.58 din prezenta lege în corpul Legii nr.303/2004 și să se supună aceleiași proceduri de avizare a Consiliului Superior al Magistraturii, la care Curtea făcuse anterior referire în jurisprudența mai sus amintită.

97. Așadar, urmând același raționament expus în Decizia nr.221 din 2 iunie 2020, paragrafele 46-55, Curtea reține că și în prezenta cauză se impune constatarea neconstituționalității art.58 din legea criticată, textul fiind contrar prevederilor art.1 alin. (5) raportat la art.133 alin. (1) din Constituție, și, în mod implicit, celor ale art.1 alin.(3) privind statul de drept. Prin raportare la jurisprudența în materie a Curții, anterior enunțată, textul nesocotește și dispozițiile art.147 alin.(4) referitor la efectele obligatorii ale deciziilor Curții Constituționale.

98. În strânsă legătură cu conținutul obiectiv material al normei juridice cuprinse la art.58 din legea examinată este formulată și critica referitoare la încălcarea art.73 alin.(3) lit.1) și a art.75 alin.(1) din Constituție, sens în care Înalta Curte de Casație și Justiție susține că, reglementând în domeniul statutului judecătorilor și procurorilor, legea criticată trebuia adoptată ca lege organică, și nu ca lege ordinară, cu respectarea corespunzătoare a art.75 alin.(1) referitor la ordinea de sesizare a Camerelor Parlamentului în funcție de competența materială de legiferare.

99. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că domeniul de reglementare al legilor organice este foarte clar delimitat la art.73 alin.(3) din Constituție, normele constituționale fiind de strictă interpretare (Decizia nr. 53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 312 din 9 noiembrie 1994), astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii. Curtea, spre exemplu prin Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 3 iunie 1998, Decizia nr. 548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr. 786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 400 din 12 iunie 2009, a stabilit că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de



politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitiv pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice" (Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, parag.30).

100. Analizând mențiunile de la finalul legii supuse controlului de constituționalitate în cauză, Curtea observă, pe de o parte, că aceasta a fost adoptată „cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(2) din Constituție României”, având, așadar, caracter ordinar.

101. Pe de altă parte, Curtea reține că domeniul fondurilor nerambursabile, materie în care reglementează legea criticată, nu este prevăzut în enumerarea expresă și restrictivă cuprinsă la art.73 alin.(3) din Constituție, referitoare la domeniile în care se reglementează prin lege organică. Așadar, *de plano*, nici nu ar fi fost justificată adoptarea acesteia ca lege organică.

102. Analizând în continuare dispozițiile legii criticate, în ansamblul său, Curtea observă că aceasta reglementează, în esență, măsuri de descentralizare ale procesului decizional și de management pentru diferite programe operaționale derulate prin fondurile europene nerambursabile, prin implicarea directă și efectivă, în anumite condiții, a unor entități/structuri naționale, regionale sau locale sau a unităților administrativ-teritoriale, precum și măsuri pentru includerea unor programe naționale la finanțare prin fonduri europene nerambursabile și pregătirea unor portofolii de proiecte în același scop. Or, astfel de măsuri, aplicate în domeniile respective, nu se încadrează în domeniul legilor cu caracter organic.

103. Totodată, Curtea reține că legea criticată, pe de o parte, face referire la Legea nr.315/2004 privind dezvoltarea regională în România și, pe de altă parte,



modifică și/sau completează Legea nr.101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, Legea nr.98/2016 privind achizițiile publice și Legea nr.99/2016 privind achizițiile sectoriale, toate aceste acte normative fiind ele însele legi ordinare.

104. În același timp, aplicând criteriul material al normei de reglementare, Curtea constată că, prin conținutul său juridic, și anume stabilirea unei noi abateri disciplinare aplicabile judecătorilor, art.58 din legea examinată conține norme juridice cu caracter organic. Prin urmare, într-o procedură legislativă corectă, art.58 ar fi trebuit inserat în corpul Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lege specială cu caracter organic) și adoptat în concordanță cu normele art.73 alin.(3) lit.1), art.75 alin.(1) și art.76 alin.(1) din Legea fundamentală. Așa cum s-a arătat în cadrul analizei criticilor de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.1 alin.(5) raportat la art.133 alin.(1) din Constituție, legiuitorul a optat însă pentru o modalitate improprie de reglementare a acestei noi abateri disciplinare aplicabile judecătorilor, inserând-o într-o lege ordinară care, prin domeniul propriu de reglementare, nu are nicio legătură directă cu statutul judecătorilor și procurorilor.

105. În aceste condiții atipice de legiferare, în care o normă de domeniul legii organice este greșit plasată în corpul unui act normativ cu caracter ordinar, dar de al cărui domeniu specific de reglementare respectiva normă este complet străină, Curtea reține, pe de o parte, că exclusiv dispozițiile art.58 ar fi trebuit adoptate în concordanță cu prevederile art.76 alin.(1) din Constituție, respectiv cu votul necesar adoptării legilor organice. Pe de altă parte, o singură normă cu caracter organic, *a priori* greșit inserată în corpul unui act normativ de nivel ordinar nu poate imprima/împrumuta întregului act normativ același caracter organic, pentru că, astfel, s-ar extinde în mod nepermis domeniul strict și limitativ rezervat legilor organice de art.73 alin.(3) din Constituție. Cu alte cuvinte, dacă în mod greșit legiuitorul a încorporat într-o lege ordinară o normă



cu caracter organic, nu se poate pretinde că întregul act normativ dobândește automat caracter organic. Soluția corectă în această situație nefirească este eliminarea textului cu caracter organic, greșit inserat într-o lege ordinară, străină ca domeniu de reglementare, și, eventual, amplasarea sa în corpul Legii nr.303/2004, și nu adoptarea întregului act în procedura specifică legilor organice, impusă de art.76 alin.(1) din Constituție.

106. Prin urmare, Curtea nu poate reține neconstituționalitatea extrinsecă, prin raportare la art.73 alin.(3) lit.1) și art.75 alin.(1) din Constituție, a întregului act normativ, ci doar neconstituționalitatea prevederilor art.58 din aceasta, deoarece numai acest text, prin conținutul său normativ, ar fi impus adoptarea sa în conformitate cu prevederile constituționale invocate. Domeniile de reglementare prin lege organică sunt strict prevăzute de art.73 alin.(3) din Constituție, iar faptul că o lege ordinară cuprinde în mod eronat și accidental o normă juridică cu caracter organic – așa cum este art.58 din aceasta – nu poate duce la extinderea domeniilor strict prevăzute de art.73 alin.(3) din Constituție la întregul act normativ, fără încălcarea normei de referință menționate.

107. Sub aspectul *criticilor de neconstituționalitate intrinsecă*, Curtea le va examina, mai întâi, pe cele referitoare la prevederile art.30 din legea supusă controlului, criticate deopotrivă de Înalta Curte de Casație și Justiție și de Guvern din perspectiva nesocotirii art.1 alin.(5), art.44 și art.53 din Constituție.

108. Dispozițiile art.30 au următorul conținut: „(1) *La realizarea lucrărilor aferente proiectelor de infrastructură definite conform prevederilor prezentei legi, ocuparea temporară a terenurilor se poate se face fără acordul proprietarului, în oricare dintre următoarele situații:*

- a) *în cazul în care nu se prezintă un titlu de proprietate valabil;*
- b) *în cazul în care nu sunt cunoscuți proprietarii;*
- c) *în cazul în care nu s-a deschis procedura succesorală notarială ori a succesorilor necunoscute;*

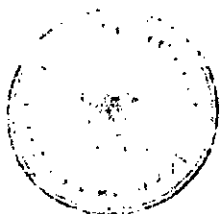


d) în cazul în care nu se ajunge la o înțelegere cu proprietarul. În aceste situații, acordul proprietarului se suplinește prin declarația pe propria răspundere a inițiatorului proiectului, care descrie imposibilitatea obținerii acordului proprietarilor.

(2) Ocuparea temporară a terenurilor proprietate privată și a celor aflate în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, pentru care nu au fost emise documentele care fac dovada proprietății, se face pe baza unei adeverințe eliberate de către comisia locală pentru reconstituirea dreptului de proprietate, aprobată de către primar, care confirmă această situație.

(3) Pentru toate terenurile afectate de proiectele de infrastructură definite conform prevederilor prezentei legi, incluzând zona lucrărilor definitive, lucrărilor temporare, terenurile afectate de lucrările de relocare a utilităților, organizare de șantier, fără ca această enumerare să fie exhaustivă; exercitarea dreptului de suprafață, uz și servitute asupra imobilelor afectate se realizează de drept, fără a necesita 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 cu condiția îndeplinirii procedurii de notificare.

(4) În situația în care documentele aferente exproprierii se află în procedură de aprobare, conform legii, pentru terenurile afectate de execuția lucrărilor care fac obiectul proiectelor de infrastructură definite conform prevederilor prezentei legi, ai căror proprietari au fost identificați, până la adoptarea actelor privind exproprieria, se poate institui un drept de suprafață pentru utilizarea terenurilor în cauză, în baza unei convenții încheiate între beneficiarul investiției/implementator și proprietari. Valoarea dreptului de suprafață se stabilește de comun acord între părți, prin negociere, pe baza unei proceduri aprobate prin ordin al ministrului transporturilor, infrastructurii și comunicațiilor în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi. Valoarea dreptului de suprafață se suportă din bugetul de stat și este



cheltuială eligibilă în cadrul programelor operaționale de unde are loc finanțarea proiectului de infrastructură.”

109. Analizând dispozițiile enunțate în raport cu criticile formulate, Curtea observă, în prealabil, că acestea sunt cuprinse în Cap. IV – *Măsuri pentru implementarea proiectelor cu finanțare din fonduri europene în vederea evitării riscului de dezangajare pentru perioada de programare 2014-2020*. În esență, prin cele 13 articole ale sale, acest capitol cuprinde reglementări referitoare la modalitatea de estimare a valorii unor contracte de achiziție în vederea realizării proiectelor de infrastructură, la realizarea achizițiilor publice în acest sens, la implicarea unităților administrativ-teritoriale în derularea acestor proiecte și categoriile de activități, drepturi și obligații ce le revin, precum și raporturile acestora cu ceilalți actori implicați în realizarea respectivelor proiecte. În concret, în cuprinsul acestui capitol se face referire la realizarea proiectelor de infrastructură rutieră și feroviară.

110. Curtea reține că art.30 are în vedere două ipoteze: a) ocuparea temporară a unor terenuri afectate de realizarea lucrărilor aferente proiectelor de infrastructură și b) exercitarea de către inițiatorul proiectului a unor drepturi asupra unor dezmembrăminte ale dreptului de proprietate privată.

111. Ocuparea temporară (a) se realizează, conform art.30 alin.(1) și (2), în două modalități: (1) fără acordul proprietarului, exclusiv pe baza unei declarații pe propria răspundere a inițiatorului proiectului, care descrie imposibilitatea obținerii acordului proprietarului [alin.(1)] și (2) pentru terenurile ce fac obiect al unor cereri de reconstituire a dreptului de proprietate, în curs de soluționare la nivel local, pe baza unei adeverințe eliberate de către comisia locală pentru reconstituirea dreptului de proprietate, aprobată de primar [alin.(2)].

112. Situațiile care permit ocuparea temporară a terenului, fără acordul proprietarului sunt limitativ prevăzute la lit.a)-d) ale alin.(1), astfel: a) în cazul în care nu se prezintă un titlu de proprietate valabil; b) în cazul în care nu sunt cunoscuți



proprietarii; c) în cazul în care nu s-a deschis procedura succesorală notarială ori a succesorilor necunoscuți; d) în cazul în care nu se ajunge la o înțelegere cu proprietarul.

113. În raport cu criticile de neconstituționalitate formulate prin raportare la prevederile art.1 alin.(5), art.44 și art.53 din Constituție, Curtea consideră că aceste ipoteze legale, astfel cum sunt redactate, sunt apte să genereze dificultăți de interpretare și aplicare în practică, în special într-un mod arbitrar sau chiar abuziv, de natură a pune în pericol garanțiile de care se bucură nu doar dreptul de proprietate privată, dar și dreptul la moștenire garantat de art.46 din Constituție, care, deși nu este invocat expres în motivarea sesizării, are o legătură directă indisolubilă cu dreptul de proprietate privată.

114. Dreptul real de proprietate este acel drept complet care asigură, în plenitudinea sa, dreptul de posesie, folosință și dispoziție asupra unui bun, acestea fiind atributele sale proprii (*usus, fructus și abusus*) care, atunci când aparțin mai multor titulari și sunt exercitate separat, dau naștere dezmembrămintelor dreptului de proprietate. Potrivit Titlului III din Cartea a III-a a Codului civil, acestea sunt dreptul de superficie, dreptul de uzufruct, dreptul de uz, dreptul de abitație și dreptul de servitute.

115. Art.44 din Constituție garantează dreptul de proprietate, însă, nefiind un drept absolut, conținutul și limitele acestuia sunt stabilite de legiuitor. În acest sens, art.555 din Codul civil arată că „(1) *Proprietatea privată este dreptul titularului de a posedea, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege. (2) În condițiile legii, dreptul de proprietate privată este susceptibil de modalități și dezmembrăminte, după caz.*” Cu referire la limitarea exercitării dreptului de proprietate privată, art.556 din același cod prevede că „(2) *Prin lege poate fi limitată exercitarea atributelor dreptului de proprietate*”, iar „(3) *Exercitarea dreptului de proprietate poate fi limitată și prin voința proprietarului, cu excepțiile prevăzute de lege.*” Așadar, limitele juridice ale dreptului de proprietate privată sunt cele legale (art.602 -625), cele convenționale (art.626-629) și cele judiciare (art.630).



116. Codul civil prevede, la art.602 alin.(1) teza întâi, că legea poate limita exercitarea dreptului de proprietate în interes public, art. 621 reglementează *Dreptul de trecere pentru utilități*, iar art.622 prevede *Dreptul de trecere pentru efectuarea unor lucrări*. Cu privire la trecerea rețelelor edilitare, dispozițiile civile prevăd dreptul proprietarului la plata unei despăgubiri juste, iar, dacă este vorba despre utilități noi, despăgubirea trebuie să fie și prealabilă. În plus, dacă utilitățile sunt noi și implică conducte și canale subterane, clădirile, curțile și grădinile acestora sunt exceptate de la asigurarea dreptului de trecere.

117. Jurisprudența Curții Constituționale a arătat în mod constant că limitarea dreptului de proprietate, prin restrângerea unuia sau a mai multora dintre atributele sale, este permisă în anumite condiții prevăzute de lege, însă aceasta trebuie să aibă loc cu o justă și prealabilă despăgubire, în caz contrar fiind echivalentul unei exproprieri. Relevantă în acest sens este Decizia nr.67 din 21 februarie 2017, prin care Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că soluția legislativă cuprinsă în art.14 din Legea nr. 255/2010, potrivit căreia scoaterea, definitivă ori temporară, din fondul forestier național a terenurilor necesare pentru obiectivele de interes național, județean și local se exceptează de la plata despăgubirilor prevăzute de art. 41 alin. (1) lit. b)-d) și art. 42 alin. (1) lit. b)-d) din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, cuvenite persoanelor fizice și persoanelor juridice private, este neconstituțională.

118. Or, în sensul celor de mai sus, Curtea constată că despăgubirile cuvenite proprietarului pentru ocuparea temporară a terenului său (când este cunoscut) nu sunt prevăzute în mod expres la alin.(1) și nici în cuprinsul celorlalte prevederi ale legii [a se vedea art.23 alin.(9) și (30) și art.24, care enumeră cheltuielile generate de implementarea proiectelor de infrastructură de transport rutier și feroviar]. Dimpotrivă, alin.(3) al art.30 precizează că pentru toate terenurile afectate atât de lucrările temporare, cât și de cele definitive, exercitarea drepturilor de suprafață, uz și de servitute asupra imobilelor afectate se realizează de drept, fără a necesita obținerea unui acord prealabil al proprietarilor sau al altor titulari de drepturi, cu condiția îndeplinirii



procedurii de notificare. Așadar, lipsa oricărei mențiuni referitoare la dreptul de despăgubire al proprietarului în cauză echivalează cu o expropriere forțată, contrară art.44 alin.(3) din Constituție.

119. De asemenea, dreptul de proprietate ajunge să fie pus în pericol prin chiar modalitatea de redactare defectuoasă, lacunară și insuficient elaborată a prevederilor cuprinse la alin.(1) al art.30.

120. În primul rând, deși operează cu sintagma „*ocupare temporară*”, textul examinat nu o definește într-un sens riguros, deoarece nu stabilește un moment final al perioadei provizorii în care un teren este „*ocupat*” (de exemplu, recepția lucrării), astfel încât proprietarul să poată avea un orizont de timp determinabil în ceea ce privește perioada în care proprietatea sa este obiectul unor restrângeri. Fiind vorba de executarea unor lucrări mari de interes public, etapizarea riguroasă a tuturor fazelor intermediare de execuție și încadrarea în termenele corespunzătoare prestabilite, precum și data executării lucrării sunt elemente definitorii și obligatorii încă de la momentul semnării contractului de execuție. În condițiile în care „*ocuparea temporară*” implică în mod inevitabil afectarea, pentru o perioadă limitată de timp, a cel puțin unuia dintre atributele dreptului de proprietate, rezultă că lipsa în cuprinsul legii a unui termen de la care urmează să se ridice „*ocuparea temporară*” a terenului poate duce, în practică, la abuzuri și la afectarea nelimitată în timp a respectivului imobil, cu încălcarea gravă a art.1 alin.(5) sub aspectul ocrotirii securității juridice, prin raportare la art.44 din Constituție.

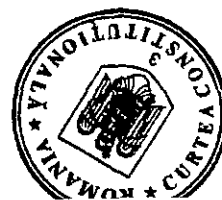
121. O altă carență a alin.(1) constă în aceea că, spre deosebire de alin.(2), nu precizează în mod expres regimul juridic al terenurilor avute în vedere pentru ocuparea temporară. Deși, printr-o interpretare logico-juridică și sistematică a întregului articol 30, rezultă că este implicată exclusiv proprietatea privată, Curtea consideră că o atare mențiune era necesară pentru o rigoare sporită a textului în discuție și determinarea exactă a regimului juridic aplicabil.



122. De asemenea, situațiile care duc la justificarea ocupării temporare a terenului fără acordul proprietarului sunt insuficient de clar determinate. Astfel, expresiile „în cazul în care nu se prezintă un titlu de proprietate valabil” din art.30 alin.(1) lit.a) și, respectiv, „în cazul în care nu sunt cunoscuți proprietarii”, cuprinsă la art.30 alin.(1) lit.b), deși au caracter imperativ, categoric, nu conțin suficiente elemente definitorii, cum ar fi cine are competența de a stabili valabilitatea titlului, cine trebuie să prezinte acest titlu sau dacă și ce fel de diligențe/demersuri trebuie efectuate pentru cunoașterea proprietarilor și cum trebuie acestea demonstrate. Folosirea acestor expresii de tip impersonal (pronumele reflexiv „se”), dar categoric, care conduc, în final, la afectarea exercitării dreptului de proprietate, nu poate satisface garanțiile dreptului de proprietate, fiind imperativ ca limbajul utilizat de legiuitor să fie riguros și judicios, ferit de echivoc și interpretări diferite, arbitrare sau chiar abuzive. În acest sens, art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede: *„Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor astfel cum prescriu normele. 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”*.

123. Referitor la ipoteza prevăzută la art.30 alin.(1) lit.c) din legea examinată, respectiv în cazul în care nu s-a deschis procedura succesorală notarială ori a succesorilor necunoscuți, se constată că aceasta, prin modul insuficient de elaborare, afectează în mod substanțial dreptul la moștenire, garantat de art.46 din Constituție și, implicit, dreptul de proprietate, consacrat de art.44 din aceasta.

124. Astfel, Curtea reține că dezbaterea succesiunii este, în lipsa oricărui termen prevăzut în acest sens de lege, o acțiune imprescriptibilă, iar procedura succesorală notarială se poate deschide, potrivit art.103 alin.(1) din Legea notarilor publici și a activității notariale nr.36/1995, *„la cererea oricărei persoane interesate, precum și a secretarului consiliului local al localității în raza căreia se aflau bunurile*



defunctului la data deschiderii moștenirii.” De la momentul deschiderii succesiunii (data decesului defunctului) curge termenul de decădere de un an pentru exercitarea dreptului de opțiune succesorală (art.954 și art.1103 Cod civil). Succesibili (persoanele care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege pentru a putea moșteni, dar care nu și-au exercitat încă dreptul de opțiune succesorală) pot accepta (expres, tacit sau forțat) moștenirea, sau pot, înăuntrul acestui termen, să renunțe. Renunțarea la moștenire nu se presupune, cu excepția cazului în care se aplică prezumția relativă de renunțare (art.112 Cod civil) sau dacă susceptibilul nu și-a exprimat opțiunea înăuntrul termenului redus de opțiune, stabilit de instanță [art.1113 alin. (2) – Cod civil], iar declarația de renunțare se face în formă autentică la orice notar public sau, după caz, la misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României, în condițiile și limitele prevăzute de lege (art.1120 Cod civil) și se va înscrie, pe cheltuiala renunțătorului, în registrul național notarial, ținut în format electronic, potrivit legii. Dacă în termen de un an și 6 luni de la deschiderea moștenirii nu s-a înfățișat niciun succesibil, trebuie îndeplinită procedura somației succesibililor (art. 1137 Cod civil).

125. Așadar, ipoteza prevăzută la art.30 alin.(1) lit.c), în contextul numeroaselor implicații pe care le are în materia dobândirii dreptului de proprietate prin moștenire și a procedurii succesoriale, și în special în considerarea caracterului imprescriptibil al acțiunii de dezbatere a succesiunii, este de natură să afecteze acest drept în substanța sa. Fără stabilirea în mod expres a obligației respectării tuturor procedurilor prevăzute de lege în materia succesiunii și a termenelor pe care aceasta le implică și fără coroborarea cu legislația incidentă în vigoare se deschide calea unor abuzuri cu caracter de expropriere, care, inevitabil, vor naște litigii între persoanele care pot avea vocația sau chiar calitatea de moștenitor, pe de o parte, și, pe de altă parte, beneficiarul lucrării.

126. În plus, legiuitorul nu reglementează demersurile, o procedură sau actele prin care inițiatorul proiectului de infrastructură trebuie să probeze această condiție, a nedeschiderii procedurii succesoriale notariale sau a succesorilor



necunoscuți, ea fiind lăsată exclusiv la latitudinea inițiatorului, care, pentru a ocupa temporar un teren, nu trebuie decât, printr-o declarație pe propria răspundere, să „descrie imposibilitatea obținerii acordului proprietarilor.”

127. Cât privește rigoarea exprimării și a limbajului juridic, se observă că în cuprinsul Codului civil sau al altor acte normative incidente în materia succesiunii nu este utilizată expresia „*procedura succesorilor necunoscuți*”. De altfel, aceasta redă un non-sens juridic, de vreme ce „*succesor*” sau „*moștenitor*” este persoana care a îndeplinit procedura succesorală, și-a exprimat opțiunea și a obținut un certificat de moștenitor care atestă această calitate. În cazul persoanelor necunoscute, corectă este expresia „*succesibili necunoscuți*”, acestea fiind, conform art.1100 alin.(2) din Codul civil, persoanele care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege pentru a putea moșteni, dar care nu și-au exercitat încă dreptul de opțiune succesorală, deci cele care au vocație la moștenire.

128. Pentru toate motivele indicate, Curtea constată că ipoteza reglementată la art.30 alin.(1) lit.c) din legea criticată nu corespunde exigențelor impuse de art.1 alin.(5), art.44 și art.46 din Constituție.

129. În ce privește a patra ipoteză, cea cuprinsă la art.30 alin.(1) lit.d) din legea supusă controlului de constituționalitate, respectiv „*în cazul în care nu se ajunge la o înțelegere cu proprietarul*”, Curtea reține că, prin modalitatea vagă de reglementare, aceasta este de natură să atingă dreptul de proprietate în substanța sa, deoarece nu poate fi stabilită procedura prin care se ajunge la o astfel de înțelegere. Totodată, nu este clar ce semnificație are noțiunea de „*înțelegere*”, și anume dacă aceasta are în vedere un acord privind valoarea unor despăgubiri, în condițiile în care art.30 nu prevede expres acordarea acestora pentru ocuparea temporară, ci numai varianta exproprierii, însă doar în ipoteza prevăzută la alin.(4) al articolului în discuție. Lipsa de precizie și previzibilitate a textului dă posibilitatea aplicării sale abuzive, de vreme ce imposibilitatea-ajungerii la o înțelegere cu proprietarul se probează exclusiv prin declarația pe propria răspundere a inițiatorului proiectului, care o descrie. Și



această ipoteză, la fel ca celelalte, fiind insuficient determinată prin anumite elemente sau condiții esențiale, clare, riguroase și predictibile, poate da naștere, în practică, la numeroase abuzuri sau conflicte și, în final, la litigii deduse controlului instanței judecătorești. Or, legiuitorul are obligația de a elabora texte de lege care să țină cont de întregul ansamblu legislativ în vigoare, să se integreze acestuia în mod armonios, să fie ușor de înțeles și aplicat de către destinatarii săi și organele competente, și nu să fie apte ca, prin ele însele, să reprezinte *de plano* o potențială sursă de interpretări abuzive sau contradictorii și de litigii judiciare.

130. Alin.(2) al art.30 stabilește faptul că, pentru terenurile proprietate privată și a celor aflate în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, pentru care nu au fost încă emise documentele care fac dovada proprietății, ocuparea temporară a acestora se face pe baza unei adeverințe eliberate de către comisia locală pentru reconstituirea dreptului de proprietate, aprobată de către primar, având semnificația confirmării acestei situații. Practic, este vorba despre acele terenuri ce aparțin fondului disponibil (forestier sau agricol) al unității administrativ-teritoriale din care se poate face reconstituirea în natură a dreptului de proprietate și despre persoanele care au demarat procedura reconstituirii dreptului de proprietate, notificarea acestora fiind înregistrată dar încă nesoluționată de comisiile locale de specialitate.

131. Curtea constată ca fiind întemeiate criticile de neconstituționalitate formulate, referitoare la insuficienta elaborare a acestor dispoziții. Textul analizat nu are o redactare clară deoarece, având ca unic indiciu denumirea comisiei locale pentru reconstituirea dreptului de proprietate, competentă să elibereze adeverința de confirmare a prezumtivului titlu de proprietate, se poate deduce că sunt incidente Legea fondului funciar nr.18/1991 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, fără însă ca legiuitorul să fi indicat aceasta în mod expres. Or, pentru o cât mai clară înțelegere și aplicare a textului, această precizare este necesară, având în vedere normele de drept substanțial și



procedural pe care cele două acte normative le conțin și care trebuie respectate în consecință.

132. A doua ipoteză (b) cuprinsă în art.30 se referă la exercitarea de către inițiatorul proiectului a unor drepturi asupra unor dezmembrăminte ale dreptului de proprietate privată. Alin.(3) al art.30 stabilește că, pentru toate terenurile afectate în mod direct sau indirect de orice tip de lucrare efectuată pentru realizarea proiectelor de infrastructură de transport rutier și feroviar, atât temporare cât și definitive, exercitarea dreptului de suprafață, de uz și de servitute asupra imobilelor se face de drept, fără acordul prealabil al proprietarilor sau al altor titulari de drepturi, doar în baza îndeplinirii procedurii de notificare. În continuare, alin.(4) pornește de la premisa în care documentele aferente exproprierii se află în procedură de aprobare, conform legii, stabilind că în acest caz dreptul de suprafață se va realiza în baza unei convenții încheiate prin negociere între proprietar și beneficiarul investiției/implementator, în baza unei proceduri ce urmează a fi aprobată prin ordin al ministrului transportului, infrastructurii și comunicațiilor, valoarea dreptului de suprafață fiind suportată din bugetul de stat. Prin comparație cu alin.(3), care prevede exercitarea de drept a dreptului de suprafață, de uz și de servitute asupra imobilelor afectate de lucrări, fără acordul prealabil al proprietarilor sau al altor titulari de drepturi, cu condiția îndeplinirii procedurii de notificare, rezultă că alin.(4) vizează acele terenuri ce fac obiect al exproprierii, în privința cărora, până la eliberarea documentelor de aprobare, proprietarul și beneficiarul lucrării negociază valoarea dreptului de suprafață.

133. Analizând coroborat alin.(3) și (4) ale art.30, Curtea observă că nu se poate înțelege pe ce criterii se decide demararea procedurii de expropriere de la alin.(4), care, potrivit art.44 alin.(3) din Constituție, poate fi motivată doar de o cauză de utilitate publică, cu dreaptă și prealabilă despăgubire, din moment ce alin.(3) are în vedere toate terenurile afectate de respectivul proiect de infrastructură, însă, în acest caz, dreptul de suprafață, la fel ca dreptul de uz și de servitute, se exercită de drept, fără nicio despăgubire, fără acordul proprietarului, fiind suficientă doar procedura de notificare.

Or, este de reținut, în acest context, că utilizarea cu titlu gratuit a acestor drepturi este specifică proprietății publice, și nu proprietății private, guvernate de regulile Codului civil. În plus, este greu de înțeles motivul pentru care proprietarul de teren afectat, care se încadrează în ipoteza de la alin.(4), cu care statul, prin unitatea administrativ-teritorială, urmează să finalizeze procedura exproprierii și deci, potrivit legii, primește o dreaptă și prealabilă despăgubire, va putea primi despăgubiri (în baza convenției și a valorii negociate de comun acord) și pentru instituirea dreptului de superficie asupra aceluiași teren, în timp ce, potrivit alin.(3), alți proprietari de terenuri afectate în aceeași măsură, dar care nu vor face obiectul exproprierii, nu vor primi nicio despăgubire, utilizarea dreptului de superficie, de uz și de servitute asupra imobilelor afectate de lucrări realizându-se de drept, fără acordul prealabil al proprietarilor sau al altor titulari de drepturi, exclusiv pe baza notificării (nici măcar prealabile). Mai mult decât atât, alin.(4) utilizează expresia „se poate institui un drept de superficie”, deci o posibilitate executată aleatoriu, fără niciun criteriu stabilit de lege, dar care oferă șansa obținerii unei despăgubiri. În atare condiții, persoanele care se află în ipoteza alin.(3) sunt în mod evident supuse unei discriminări negative de tratament juridic, fără nicio justificare obiectivă și rezonabilă, prin comparație cu cele ce se încadrează în ipoteza prevăzută la alin.(4), în condițiile în care ambele categorii au calitatea de proprietari sau titulari ai dreptului de superficie asupra unui teren afectat de lucrări de interes public. Vocația proprietarilor de terenuri afectate de a primi contravaloarea dreptului de superficie este aceeași, iar în lipsa oricărui alt criteriu stabilit de lege, tratamentul juridic prevăzut de alin.(3) și (4) nu se justifică a fi diferit. Așadar, cele două texte, prin redactarea insuficientă sub aspectul stabilirii unor criterii clare pentru interpretarea și aplicarea lor unitară, creează premisele legale pentru încălcarea art.16 alin.(1) și a art.44 alin.(2) teza întâi din Constituție. În sfârșit, Curtea constată că nici în acest caz legiuitorul nu face nicio referire la legislația în vigoare aplicabilă exproprierii (Codul civil sau Legea nr.255/2010, cu modificările și completările ulterioare), făcând ca textul analizat să fie dificil de integrat cadrului legislativ incident materiei.

134. Sintetizând, Curtea reține că întreg articolul 30 din legea supusă controlului de constituționalitate este viciat atât sub aspect formal, al modului de redactare, cât și substanțial, ca soluții legislative preconizate, fiind contrar art. 1 alin.(5), art.16, art.44 alin.(1) și alin.(2) teza întâi și alin.(3) și art.46 din Legea fundamentală. De altfel, art.30 este singura reglementare a legii care vizează raporturile juridice de drept patrimonial dintre proprietarii terenurilor afectate de lucrările de realizare a proiectelor de infrastructură și inițiatorul sau beneficiarul proiectului. Având în vedere atât domeniul de reglementare al legii criticate (unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene) - lege cu un caracter predominant administrativ și care stabilește raporturile juridice de natură administrativă și contractuală în privința realizării unor lucrări de interes public -, cât și complexitatea raporturilor juridice de drept patrimonial, specifice dreptului civil, și care sunt insuficient reglementate în cadrul art.30, Curtea arată că acestea din urmă ar fi trebuit să facă obiectul unei reglementări distincte, cu caracter special, care să stabilească în mod lipsit de orice echivoc toate elementele ce decurg din ocuparea temporară sau exproprierea terenurilor afectate de realizarea unor proiecte de infrastructură de interes local, județean sau național. Fiind vorba de dreptul de proprietate – principalul drept real patrimonial din catalogul drepturilor patrimoniale - garantat și ocrotit prin Constituție și legile infraconstituționale în vigoare, nu se poate admite restrângerea exercitării acestuia fără un cadru legal clar, predictibil și coerent.

135. Criticile de neconstituționalitate formulate de Guvern în Dosarul Curții Constituționale nr.853A/2020 sunt raportate punctual sau contextual la diferite prevederi din legea examinată sau la texte ale unui întreg capitol al acesteia, în funcție de materia reglementată. În esență, sunt semnalate probleme de neconstituționalitate a legii din perspectiva necorelării cu alte dispoziții incidente domeniului administrației publice, cum ar fi cele din Codul administrativ, a respectării exigențelor ce guvernează, conform art.136 alin.(4) din Legea fundamentală, dreptul de administrare asupra unui bun proprietate publică/privată a statului, a respectării principiului autonomiei locale

proclamat de art.120 din Constituție, a regulilor privind descentralizarea (transfer de competențe de la nivel central la nivel local) ce rezultă din art.1 alin.(3) și (5) al Constituției și, în general, din perspectiva manierei defectuoase de redactare și a tehnicii legislative neconcordante cu principiul legalității în componenta sa privind claritatea, precizia și predictibilitatea normei juridice.

136. De asemenea, la fel ca și Înalta Curte de Casație și Justiție, Guvernul critică dispozițiile art.30 sub aspectul neclarității acestora și al afectării dreptului de proprietate privată, precum și pe cele ale art.58, cu referire la lipsa solicitării avizului CSM, critici ce nu vor mai fi examinate, fiind valabile aceleași argumente prezentate în precedent în sensul neconstituționalității acestora, critici de neconstituționalitate la care Curtea a răspuns în paragrafele anterioare.

137. O primă critică de neconstituționalitate se referă la prevederile cuprinse la Capitolul II din lege, care, în opinia Guvernului, prezintă vicii de neconstituționalitate prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, fiind necesară reanalizarea și reconfigurarea soluțiilor legislative propuse. Aceasta deoarece Agențiile de Dezvoltare Regionale, fiind organisme neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică și care funcționează în domeniul dezvoltării regionale, nu pot acționa în regim de putere publică pentru a-și îndeplini toate obligațiile stabilite de legea criticată, cum ar fi atribuțiile de verificare și control sau de avizare prealabilă, fiind indicate, în acest sens, art.9 alin.(10) și art.18 alin.(8) din legea criticată.

138. În sensul acestor critici, Curtea reține că prin Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România au fost create 8 regiuni de dezvoltare, în acord cu obiectivele de coeziune economică și socială ale României, precum și ale Uniunii Europene în domeniul politicilor de dezvoltare regională. Potrivit dispozițiilor acestei legi, structurile naționale pentru dezvoltare regională sunt Consiliul național pentru dezvoltare regională (structura națională de tip partenerial, cu rol decizional privind elaborarea și implementarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională), condus de un președinte și compus din președinții și vicepreședinții consiliilor pentru dezvoltare

regională și, la paritate cu numărul acestora, reprezentanți ai Guvernului, desemnați prin hotărâre a Guvernului, inclusiv președintele (art.11). Structurile teritoriale pentru dezvoltarea regională, prevăzute la art. 7 din lege, sunt consiliul pentru dezvoltare regională (organismul regional deliberativ, fără personalitate juridică, care este constituit și funcționează pe principii partenoriale la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, în scopul coordonării activităților de elaborare și monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională) și (2) agențiile de dezvoltare regională (organisme neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, care funcționează în domeniul dezvoltării regionale). Atribuțiile principale ale agenției de dezvoltare regională (ADR, în continuare) sunt enumerate la art. 9 lit. a)-v) din această lege.

139. Potrivit dispozițiilor Capitolului II din legea supusă controlului de constituționalitate, intitulat *Măsuri pentru asigurarea descentralizării procesului decizional al fondurilor europene, la nivel regional*, ADR va îndeplini funcția de Autoritate de Management (AM) pentru Programele Operaționale de Dezvoltare Regională (denumite în continuare programe operaționale regionale), calitate în care va asigura toate funcțiile prevăzute de Regulamentele Europene, inclusiv funcția de plată către beneficiari pentru fondurile publice aferente proiectelor implementate în cadrul programelor de dezvoltare regională conform reglementărilor legale aplicabile perioadei de programare 2021-2027 (art.3). La rândul lor, acestea (AM) pot delega gestionarea unor funcții și/sau părți ale programelor operaționale regionale unor Organisme Intermediare (OI) pentru exercitarea unor funcții sau implementarea unor proiecte de investiții teritoriale integrate (art.4), dar rămân în continuare responsabile pentru implementarea programelor operaționale regionale.

140. Legea examinată atribuie AM (respectiv ADR) trei categorii de atribuții, referitoare la: (a) gestionarea programelor operaționale regionale, (b) selectarea operațiunilor finanțate din fonduri europene și (c) gestiunea financiară și controlul programelor operaționale regionale. Pentru exercitarea funcției de plată, AM încheie



acorduri de finanțare cu Ministerul Finanțelor Publice, prin Autoritatea de Certificare și Plată, ministrul de resort având calitatea de ordonator principal de credite (art.5 și următoarele). Totodată, se prevede ca la nivelul Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației să funcționeze o structură de specialitate care să asigure coordonarea unitară a AM de la nivelul programelor operaționale regionale 2021-2027 (art.15).

141. Comparând atribuțiile prevăzute de art.9 din Legea nr.315/2004 pentru ADR cu cele cuprinse în prezenta lege, Curtea reține că acestea din urmă sunt configurate în considerarea calității lor de Autoritate de Management în domeniul programelor operaționale regionale și reprezintă una dintre modalitățile de materializare a intenției de descentralizare a procesului decizional al fondurilor europene, la nivel regional. Este firesc ca, în acest proces de descentralizare, atribuțiile preluate la nivel regional să aibă un caracter pragmatic mult mai pronunțat, astfel încât ADR să exercite direct sau prin delegare, după caz, o serie de atribuții specifice gestionării și implementării fondurilor europene, cum ar fi atribuții de asistență tehnică, de gestionare a programelor operaționale regionale, de selectare a operațiunilor finanțate din fonduri europene, de verificare și control financiar al acestora și, în final, de plată.

142. În ceea ce privește deținerea funcției de Autoritate de Management, cadrul normativ european aplicabil este configurat de Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, act juridic european care dispune la art.123 alin.(1) că „*Fiecare stat membru desemnează drept autoritate*

de management, pentru fiecare program operațional, o autoritate publică națională, regională sau locală sau un organism public național, regional sau local sau un organism privat. Aceeași autoritate de management poate fi desemnată pentru mai multe programe operaționale.”, iar la alin.(3) că „Statul membru poate desemna pentru un program operațional o autoritate de management, care este o autoritate publică sau un organism public, pentru a exercita, în plus, funcțiile autorității de certificare.” Totodată, alin.(2) al aceluiași art.123 prevede că „(2) Statele membre desemnează drept autoritate de certificare, pentru fiecare program operațional, o autoritate publică națională, regională sau locală sau un organism public național, regional sau local, fără a aduce atingere alineatului (3). Aceeași autoritate de certificare poate fi desemnată pentru mai multe programe operaționale.” Art.36 alin.(3) din același Regulament arată că „Statul membru sau autoritatea de management poate desemna unul sau mai multe organisme intermediare, inclusiv autorități locale, organisme de dezvoltare regională sau organizații neguvernamentale, care să gestioneze și să implementeze o ITI în conformitate cu normele specifice fiecărui fond.”

143. Concluzia nu poate fi alta decât aceea că, în baza acestui Regulament și a Legii nr.315/2004, agențiile de dezvoltare regională dețin, în prezent, funcția de Organisme Intermediare, iar Autoritatea de Management este exercitată de Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.

144. Curtea consideră că legea examinată, prevăzând transferul unor atribuții specifice Autorității de Management cu o treaptă mai jos, din direcția centru spre local, adică de la ministerul de resort către agențiile de dezvoltare regională, cu posibilitatea delegării de către acestea din urmă a unor funcții către Organisme Intermediare, nu este de natură să vină în contradicție cu prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, în sensul necorelării cu dispozițiile Legii nr.315/2004 sau cu cele ale Codului administrativ, ci, dimpotrivă, este astfel configurată spre a fi aptă să realizeze într-un mod eficient scopul legii, respectiv descentralizarea procesului decizional al fondurilor europene.



145. Astfel, spre deosebire de afirmațiile Guvernului, deși ADR-urile sunt organisme neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, acestea nu sunt înființate în baza Ordonanței Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații, ca orice altă entitate de acest tip, ci prin lege, respectiv Legea nr.315/2004, fiindu-le astfel fixate atribuțiile, structura și raporturile de subordonare față de structurile superioare regionale sau naționale. Funcționând în domeniul dezvoltării regionale, acestea se pot încadra în ipoteza cuprinsă la art.370 alin.(2) lit.v) din Codul administrativ, atât timp cât activitățile de control și verificare desfășurate potrivit legii se pot încadra în categoria „*altor activități cu caracter special care privesc exercitarea autorității publice în domenii de competență exclusivă a statului, în temeiul și în executarea legilor și a celorlalte acte normative*”. Așadar, Curtea constată că soluțiile legislative cuprinse la Cap.II, care au constituit obiect al criticilor de neconstituționalitate formulate de Guvern, nu intră în conflict cu norma constituțională invocată, respectiv art.1 alin.(5).

146. A doua critică de neconstituționalitate vizează dreptul de administrare asupra unor terenuri proprietate publică/privată a statului pe care unele structuri teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară (CNAIR sau CNCF CFR), unitățile administrativ-teritoriale sau asociații de dezvoltare intracomunitară îl dobândesc în temeiul unor dispoziții din legea criticată [art.17 alin.(20) și (21), art.23 alin.(23) și (24) sau altele, neindicate în mod expres], fără a fi entități cu personalitate juridică și fără a se încadra în ipoteza art.136 alin.(4) din Constituție, în sensul de „*regii autonome ori instituții publice*”. În plus, se afirmă că nu este urmată jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a arătat că dreptul de administrare presupune constituirea acestuia prin acte juridice de drept administrativ, în cadrul unor raporturi de subordonare (Decizia nr.1/2014, par.195).

147. Examinând textele legii criticate, Curtea reține că art.17 alin.(20) din aceasta prevede exercitarea temporară a dreptului de administrare, în condițiile legii, de către structurile teritoriale ale C.N.A.I.R. sau C.N.C.F. C.F.R., denumite Direcții

Regionale de Drumuri și Poduri (DRDP) și, respectiv, Direcții Regionale de Căi Ferate (DRCFR), asupra terenurilor proprietate publică/privată a statului pe care se implementează proiectul de infrastructură rutieră sau feroviară, pe perioada implementării și până la data încheierii protocolului de predare-primire. Dreptul de administrare este consemnat în *protocolul de implementare* și în *protocolul de predare-primire*, acestea fiind actele juridice în baza cărora structurile teritoriale îl exercită. *Protocolul de implementare* se încheie între administratorul infrastructurii rutiere/feroviare, respectiv C.N.A.I.R./C.N.C.F. C.F.R. și structurile teritoriale ale acestuia, respectiv Direcțiile Regionale de Drumuri și Poduri (D.R.D.P.) / Direcțiile Regionale de Căi Ferate (D.R.C.F.R.) [art.17 alin.(22)] și se aprobă în prealabil de către Consiliul de Administrație al C.N.A.I.R./C.N.C.F. C.F.R. [art.17 alin.(10)] și îndeplinește, potrivit legii criticate, funcția de document justificativ pentru înregistrarea de către structurile teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară, în evidența financiar-contabilă proprie, a cheltuielilor generate de implementarea proiectelor de infrastructură rutieră/feroviară.

148. Odată cu încheierea procesului-verbal de recepție la finalizarea implementării ultimului contract de lucrări din cadrul proiectului de infrastructură de către structurile teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară, încetează protocolul de implementare, iar investiția publică realizată trece în administrarea administratorului de drept al infrastructurii rutiere/feroviare, conform legii, pe bază de protocol de predare-primire [art.17 alin.(11)]. Acesta din urmă se încheie în termen de 30 de zile de la data aprobării procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor pentru ultimul contract, iar începând cu data încheierii sale, administratorul de drumuri/infrastructură feroviară se subrogă în drepturi și obligații structurii teritoriale a administratorului de infrastructură rutieră/feroviară [art.17 alin.(12)]. Protocolul de predare-primire se încheie între structurile teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară, în calitate de predător, și administratorul infrastructurii rutiere/feroviare, în calitate de primitor, și îndeplinește



funcția de document justificativ pentru preluarea în evidențele financiar-contabile a valorii proiectului, precum și pentru preluarea în vederea administrării și executării lucrărilor de întreținere și mentenanță prevăzute de normele tehnice în vigoare [art.17 alin.(23)].

149. Prevederile legale la care s-a făcut mai sus referire reglementează procedura prin care operează descentralizarea în materia implementării de proiecte de infrastructură rutieră/feroviară, în sensul în care administratorul de drept al infrastructurii rutiere/feroviare, și anume C.N.A.I.R. sau C.N.C.F. C.F.R. transferă, cu titlu temporar, drepturile și obligațiile sale către structurile teritoriale - Direcțiile Regionale de Drumuri și Poduri (D.R.D.P.)/Direcțiile Regionale de Căi Ferate (D.R.C.F.R.) -, acestea din urmă fiind responsabile de implementarea respectivului proiect de infrastructură.

150. În ceea ce privește CN.A.I.R., aceasta a fost reorganizată prin efectul juridic al art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere - S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 28 septembrie 2016), astfel : *«(1) Începând cu data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., înființată potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2003 pentru înființarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. prin reorganizarea Regiei Autonome "Administrația Națională a Drumurilor din România", aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 47/2004, cu modificările și completările ulterioare, este supusă reorganizării prin: a) schimbarea denumirii companiei; b) modificarea obiectului de activitate; c) modificarea mecanismului financiar de funcționare a companiei; d) transferul unor proiecte de infrastructură de transport rutier în implementare către compania de investiții rutiere nou - înființată; e) alte măsuri*

*prevăzute.» Prin urmare, fosta Regie Autonomă „Administrația Națională a Drumurilor din România” a devenit, sub efectul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.84/2003, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., C.N.A.D.N.R., iar aceasta din urmă a devenit, ulterior reorganizării din 2016, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere - S.A. - C.N.A.I.R., aceasta fiind o societate pe acțiuni cu capital integral sau majoritar de stat, înființată în acord cu prevederile Legii nr.31/1990, cu personalitate juridică, de interes strategic național, organizată și care funcționează sub autoritatea Ministerului Transporturilor, pe bază de gestiune economică și autonomie financiară distinctă. Obiectul său principal de activitate constă, în esență, în „*întreținerea, repararea, administrarea și exploatarea autostrăzilor, drumurilor expres, drumurilor naționale, variantelor ocolitoare, precum și a altor elemente de infrastructură rutiera definite conform legii, în scopul desfășurării traficului rutier în condiții de siguranță a circulației.*” [art.2 pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.55/2016]. În ce privește structura organizatorică a C.N.A.I.R., aceasta cuprinde 7 subunități denumite direcții regionale de drumuri și poduri și un centru de studii și cercetare, fără personalitate juridică [art.1 alin.(7) din Legea nr.47/2004 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.84/2003).*

151. În ceea ce privește C.N.C.F.-C.F.R., aceasta a luat ființă în temeiul art.47 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.12/199 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române (republicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 834 din 09 septembrie 2004), care prevede că : „(1)*Societatea Națională a Căilor Ferate Române se reorganizează, prin divizare, într-o companie națională, în societăți naționale și societăți comerciale, potrivit prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, după cum urmează: a) Compania Națională de Căi Ferate - "C.F.R.", cu statut de societate comercială, care are, în principal, ca obiect de activitate administrarea infrastructurii feroviare și a patrimoniului auxiliar feroviar.*”-Potrivit art. 49 din aceeași ordonanță de urgență, compania națională, societățile naționale și societățile comerciale prevăzute la art. 47



se organizează și funcționează sub autoritatea Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, prin hotărâre a Guvernului, care va stabili forma juridică, atribuțiile și patrimoniul acestora. Capitalul social inițial al companiei naționale, al societăților naționale și al societăților comerciale, rezultate din reorganizare, este subscris și vărsat integral de statul român, la data înființării acestora [art.52 alin.(2)]. Statul român are calitatea de acționar unic și își exercită drepturile și obligațiile prin Ministerul Transporturilor [art.2 alin.(1) din Hotărârea Guvernului nr.581/1998 privind înființarea Companiei Naționale de Căi Ferate "C.F.R." - S.A. prin reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române].

152. Art.136 alin.(4) din Constituție, invocat în motivarea criticii de neconstituționalitate, prevede că *„Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.”*

153. Examinând conținutul textelor indicate din legea criticată, Curtea observă că acestea reglementează, practic, o delegare a dreptului de administrare, care, de drept, aparține C.N.A.I.R./C.N.C.F. C.F.R., către structuri aflate în subordinea acestor companii naționale – foste regii autonome, dar care au în continuare capital integral sau majoritar de stat – pe o perioadă limitată de timp, determinată de durata implementării proiectului de infrastructură în cauză. Această soluție legislativă se circumscrie conceptului de descentralizare a procesului decizional al fondurilor europene și de management al implementării proiectelor de infrastructură și reprezintă, totodată, soluția practică pentru ca entitățile regionale, care cunosc cel mai bine și în mod direct realitatea și necesitățile zonale, să se poată implica concret în implementarea respectivelor proiecte de infrastructură.

154. Este de observat, totodată, că terenurile în privința cărora structurile teritoriale exercită temporar dreptul de administrare au nu doar regimul juridic al proprietății publice, ci pot fi, în egală măsură, și terenuri proprietate privată a statului.

Prin urmare, prevederile art.136 alin.(4) din Legea fundamentală sunt incidente numai în măsura în care sunt implicate terenurile proprietate publică.

155. Curtea apreciază că acest nou mecanism instituit de legea aflată în control de constituționalitate, de transfer temporar al dreptului de administrare asupra proprietății publice, nu este de natură să contravină prevederilor art.136 alin.(4) din Constituție, având în vedere că structurile teritoriale nu fac altceva decât să exercite temporar și sub autoritatea administratorului de infrastructură rutieră/feroviară, dreptul de administrare ce aparține de drept acestuia din urmă, pe baza unui act juridic denumit protocol de implementare, încheiat între cele două părți în acest scop. Curtea consideră că sintagma „*regii autonome și instituții publice*” din cuprinsul art.136 alin.(4) din Constituție nu poate fi interpretată exclusiv literal, *ad litteram*, în special în contextul evoluțiilor vieții socio-economice ulterioare anului 2003 – anul revizuirii Constituției (în acest sens relevant fiind, de exemplu, că multe dintre fostele regii autonome au fost reorganizate și au devenit companii naționale), ci trebuie avut în vedere spiritul legii, respectiv intenția constituantului, aceea ca dreptul de administrare asupra proprietății publice să aparțină unei entități statale sau asupra căreia statul să poată deține controlul.

156. Or, legea examinată respectă scopul avut în vedere de legiuitorul constituant, de vreme ce structurile teritoriale, deși nu au proprie personalitate juridică, sunt reprezentante regionale ale celor două companii naționale în domeniul administrării infrastructurii rutiere și feroviare, astfel că nu s-ar putea vorbi despre o veritabilă înstrăinare a dreptului de administrare către un subiect de drept distinct de structurile statale și fără vocație în acest sens.

157. În ce privește actul formal prin care dreptul de administrare se transferă cu titlu temporar, acesta este intitulat generic „*act juridic*”, fără a fi determinată natura (administrativă sau civilă) a protocolului de implementare, respectiv a protocolului de predare-primire, care marchează delegarea, respectiv încetarea delegării dreptului de administrare. Cu toate acestea, dat fiind statutul părților care încheie aceste acte juridice, și anume companiile naționale de infrastructură rutieră/feroviară, pe de o parte,



și structurile sale teritoriale, pe de altă parte, natura juridică a acestor acte juridice nu poate fi decât una administrativă.

158. Totodată, spre deosebire de situația examinată de Curtea Constituțională prin Decizia nr.1/2014 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică, în cauza de față nu se pune în discuție un transfer interdomenial al bunurilor proprietate publică, urmate de un transfer corespunzător al dreptului de administrare, ci numai de o delegare a dreptului de administrare asupra unor terenuri care pot aparține atât proprietății publice, cât și celei private a statului. Așadar, în cazul de față, proprietatea publică nu poate fi afectată în substanța sa prin exercitarea temporară a unui drept de administrare de către subunități ale companiilor naționale de profil, în scopul exclusiv al implementării lucrărilor de infrastructură rutieră și feroviară, lucrări care, la rândul lor, sunt de interes public – național, regional, județean sau local.

159. În cazul reglementării de față ne aflăm într-o ipoteză legislativă nouă, atipică, determinată de necesitatea și utilitatea practică a descentralizării în domeniul utilizării fondurilor europene. Având în vedere cele mai sus expuse, soluția juridică identificată de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit este una adecvată și proporțională, fără a intra în conflict cu norma constituțională invocată, respectiv art.136 alin.(4) din Constituție și nici cu jurisprudența în materie a Curții Constituționale.

160. Aceleași argumente sunt valabile și în ce privește criticile de aceeași natură formulate față de aceeași soluție legislativă de principiu, cea a exercitării dreptului de administrare de către unitățile administrativ-teritoriale sau asociațiile de dezvoltare intercomunitară, prevăzută la art.23 alin.(23) și (24) din lege.

161. Astfel, unitățile administrativ-teritoriale din regiunile mai puțin dezvoltate pot prelua, în calitate de implementator, de la C.N.A.I.R., în calitate de

titular al dreptului de implementare, pe bază de protocol de implementare, proiecte de infrastructură de transport rutier de natura variantelor ocolitoare, drumurilor de legătură la drumurile naționale, etc, în vederea implementării, scop în care pot forma asociații de dezvoltare intercomunitare (A.D.I.) [art.23 alin.(1), (2) și (12)], vor primi finanțare corespunzătoare de la bugetul de stat și vor exercita o serie de atribuții, reglementate de alin.(7) al art.23. Protocolul de implementare se aprobă în prealabil de către Consiliul de Administrație al C.N.A.I.R., precum și de către consiliul local sau județean, după caz, sau de structurile de conducere ale A.D.I. [art.23 alin.(13)], iar autoritatea publică locală răspunde de implementarea proiectului de infrastructură rutieră pe toată durata protocolului de implementare [art.23 alin.(16)]. Similar soluției juridice prevăzute la art.17 alin.(20) și (21), pe durata de acțiune a protocolului de implementare și în baza acestuia, unitățile administrativ-teritoriale/asociațiile de dezvoltare intercomunitară au dreptul de administrare asupra terenurilor proprietate publică/privată a statului, acesta încetând la data încheierii protocolului de predare-primire.

162. Curtea reține că, potrivit art.96 și următoarele din Codul administrativ, unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, acestea identificându-se prin comune, orașe, municipii și județe. Autoritățile administrației publice din comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive, iar pentru județe, consiliul județean ca autoritate deliberativă și președintele consiliului județean, care reprezintă autoritatea executivă la nivelul județului. Așadar, unitățile administrativ-teritoriale sau asociațiile de dezvoltare intercomunitară, după caz, au calitatea de instituții publice, fiind conduse de organe ale autorității administrației publice locale, astfel că exercitarea temporară de către acestea a dreptului de administrare asupra terenurilor proprietate publică a statului nu poate fi contrară concepției ce guvernează normă instituită de legiuitorul constituant la art.136 alin.(4).



163. A treia critică de neconstituționalitate vizează, în esență, încălcarea principiului autonomiei locale, prevăzut de art.120 din Constituție, apreciindu-se că implementarea unor proiecte de infrastructură rutieră de către autoritățile administrației publice locale nu se circumscrie capacității de folosință a unității administrativ-teritoriale, aceasta din urmă neputând fi depășită de competența materială a autorităților publice locale. Este indicată, în acest sens, Decizia nr.1/2014, parag.159 și 160, prin care Curtea Constituțională a arătat că descentralizarea trebuie să se circumscrie unui transfer de competență administrativă, dublat cu unul de bunuri, precum și de un transfer de competență financiară.

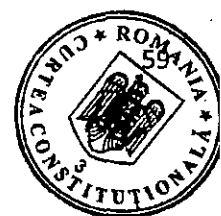
164. Curtea constată că aceste critici de neconstituționalitate nu pot fi reținute. Unitatea administrativ-teritorială nu este obligată, prin efectul legii examinate, să își asume responsabilitatea implementării proiectelor de infrastructură rutieră, ci aceasta derivă în urma încheierii unui protocol (deci a unui acord de voință) de implementare, aprobat în prealabil de către Consiliul de Administrație al C.N.A.I.R., precum și de către consiliul local sau județean, după caz, sau de structurile de conducere ale A.D.I. Doar în urma realizării unui astfel de acord de voință, unitatea administrativ-teritorială/ADI își angajează răspunderea, însă limitat la anumite operațiuni necesare implementării proiectului de infrastructură, întreaga responsabilitate pentru realizarea proiectului revenind, în general, administratorului de infrastructură, respectiv CNAIR. Mai mult, nu este vorba despre orice proiect de infrastructură rutieră, ci doar acelea care se vor regăsi pe lista proiectelor de infrastructură aprobate prin ordinul ministrului transporturilor, infrastructurii și comunicațiilor, cu avizul Ministerului Fondurilor Europene [art.23 alin.(3)]. Contrar a ceea ce se afirmă în sesizarea de neconstituționalitate, soluția legislativă de descentralizare, prin care unitățile administrativ-teritoriale preiau sarcina implementării proiectelor de infrastructură rutieră pentru anumite drumuri de interes local/zonal, pare mai degrabă o soluție salvatoare, care ajută unitățile administrativ-teritoriale, în special pe cele mai puțin dezvoltate, expres menționate în cuprinsul art.23 și 24 din legea examinată, să se

implice direct și să urmărească îndeaproape realizarea intereselor reale ale comunității locale. Astfel, în funcție de calificarea unui proiect de infrastructură ca fiind de interes local/județean, fiecare unitate administrativ-teritorială are posibilitatea, și nu obligația de a se implica direct în respectivele lucrări publice, prin încheierea unui protocol de implementare.

165. În ceea ce privește baza materială și financiară sau resursa umană necesare implementării unui proiect de infrastructură rutieră, legea criticată cuprinde reglementări referitoare la asigurarea finanțării din bugetul de stat [art.23 alin.(9)], precum și orice alte categorii de cheltuieli necesare implementării proiectelor de infrastructură de transport [alin.(9) lit.m)]. De asemenea, art.26 prevede posibilitatea angajării de experți pentru implementarea proiectelor de infrastructură, printre care și experți tehnici, iar cheltuielile cu experții angajați pe perioadă determinată sunt cheltuieli eligibile în cadrul Programelor Operaționale din care face parte proiectul pentru care s-a organizat procedura de achiziție sau, după caz, în cadrul Programului Operațional Asistență Tehnică.

166. În concluzie, Curtea nu poate reține pretinsa încălcare a principiului autonomiei locale reglementat de art.120 din Constituție, legea criticată reprezentând, mai degrabă, o punere în operă a acestuia, având în vedere că principiile de bază ale administrației publice locale, menționate expres în alin.(1) al normei fundamentale invocate sunt principiile descentralizării, al autonomiei locale și al deconcentrării serviciilor publice. În acest sens, este de observat art.2 din lege, potrivit căruia, la elaborarea legii examinate, legiuitorul a avut în vedere: a) principiul utilizării eficiente a fondurilor europene; b) principiul descentralizării procesului decizional; c) principiul simplificării procedurale și d) principiul debirocratizării instituționale.

167. Criticile de neconstituționalitate formulate de Guvern vizează, de asemenea, diverse deficiențe de tehnică legislativă, fie în sensul unor reglementări neclare, neriguroase sau impredictibile, fie cu privire la necorelarea și lipsa de coerență cu restul fondului legislației incidente în materie. În acest sens, sunt aduse exemple de



sintagme cu un conținut neclar, și anume: „*orice alte măsuri*” – art.15 alin.(1) lit.h); „*anumite funcții și/sau tipuri de operațiuni*” – art.16 alin.(1); „*orice alte condiții necesare*” – art.16 alin.(5) lit.f); „*pot înființa*” – art.17 alin.(4); „*orice alte categorii de activități*” – art.17 alin.(7) lit.i); „*alte categorii de informații necesare*” – art.17 alin.(9) lit.k); „*orice alte categorii de cheltuieli necesare*” – art.17 alin.(24); „*convențiile vizate de art.31, prin raportare la dispozițiile din legile speciale referitoare la obținerea acestor avize.*”

168. Referitor la principiul calității legii, Curtea Constituțională a statuat constant în jurisprudența sa că legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art.1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie și previzibilitate. Normele juridice trebuie să aibă o redactare clară și predictibilă, astfel încât cetățeanul să își poată adapta conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita (Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012). Totodată, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, 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 (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).

169. Curtea a mai reținut, având în vedere principiul generalității legilor, că poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate



chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze, însă, previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, și Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la care se rețin, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în *Cauza Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în *Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit*, paragraful 40, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în *Cauza Rotaru împotriva României*, paragraful 55, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în *Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59).

170. Așadar, deși i se impune condiția preciziei, un text normativ trebuie să răspundă, în același timp, cerinței de generalitate, suplețe și flexibilitate, astfel încât să fie apt să încadreze în ipoteza sa normativă o varietate de situații de fapt conexe ce pot apărea în practică, dar care nu au fost în mod expres prevăzute. Totodată, nu ar fi de dorit ca, pentru fiecare situație de fapt nouă, dar aflată în strânsă conexiune cu domeniul deja reglementat, să fie nevoie de o nouă intervenție legislativă. Caracterul rigid al normei juridice răspunde necesității de asigurare a stabilității raporturilor juridice, însă nu poate să afecteze caracterul său de generalitate, care impune în egală măsură legiuitorului un mod de redactare flexibil a normei juridice. Așa fiind, Curtea a precizat, de exemplu prin Decizia nr.454 din 4 iulie 2018, parag.47 și 48, că semnificația noțiunii de previzibilitate depinde într-o mare măsură de conținutul textului despre care este vorba și de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi.

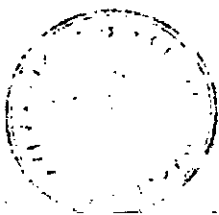
171. Față de cele de mai sus, Curtea observă că, într-adevăr, sintagmele indicate de autorul sesizării nu corespund întru totul standardelor de calitate a legii, în sensul că, prin gradul mare de generalizare, poate fi afectat caracterul previzibil al normei juridice. Cu toate acestea, în opera de interpretare a respectivelor sintagme nu



este permis să se facă abstracție de ansamblul normativ al întregii legi, de domeniul de reglementare vizat, precum și de destinatarii acesteia.

172. Legea examinată reglementează măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene, iar aceste măsuri au în vedere atât perioada de programare în curs 2014-2020, cât și cea viitoare, 2021-2027. Totodată, legea se adresează, în exclusivitate, persoanelor juridice - subiecte de drept public sau privat – implicate, prin natura atribuțiilor lor sau a obiectului de activitate, în proceduri specifice derulării programelor de dezvoltare de interes național, regional, județean sau local, finanțate din fonduri europene, și nu direct cetățenilor. Or, având în vedere obiectul de reglementare, pe de o parte, destinatarii legii, pe de altă parte, dar și acțiunea sa în timp (până în 2027), este firesc ca legiuitorul să includă anumite exprimări/sintagme cu caracter general, care să ofere celor competenți posibilitatea unei anumite marje de apreciere, de estimare sau de adaptare cazuistică. De pildă, este firesc ca, în atingerea scopului legii, să fie incluse referiri cu caracter generic la cheltuielile, măsurile necesare ori alte condiții, situații, acțiuni sau activități ce pot apărea în practică, conexe celor enumerate în mod expres și care sunt necesare în opera de interpretare și aplicare concretă a legii. Așadar, înțelegerea unui text normativ depinde în mod obligatoriu de interpretarea sistematică, coroborată a tuturor normelor cuprinse într-un act normativ, precum și a legislației incidente materiei, dar și de interpretarea cu bună-credință, în sensul pozitiv al producerii de efecte juridice urmărite de legiuitor, și nu în sensul blocării realizării scopului legii (a se vedea, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.363 din 28 mai 2019, parag.28).

173. În ce privește expresia „*pot înființa*” din cuprinsul art.17 alin.(4), Curtea observă că aceasta se referă la posibilitatea constituirii de unități comune de implementare a proiectelor de infrastructură de transport rutier/feroviar cu finanțare din fonduri nerambursabile europene, de către administratorul de infrastructură rutieră CNAIR/ administratorul de infrastructură feroviară CNCF CFR și autoritățile publice locale interesate. Norma în discuție nici nu putea avea caracter imperativ, ci doar



dispozitiv, deoarece, în virtutea respectării principiului autonomiei locale impus de art.120 din Constituție, legiuitorul nu poate impune autorităților administrației publice locale să constituie o anumită formă de asociere cu o altă entitate.

174. Guvernul sesizează și în privința necorelării art.20 alin.(2) din lege, potrivit căruia *„creanțele rezultate din drepturile executanților de lucrări, prestatorilor de servicii, furnizorilor de bunuri, furnizorilor de materiale, subcontractorilor, cesionate potrivit alin.(1), pot face obiectul unor garanții mobiliare pentru înscrierea de ipotecă conform legii. În această situație, contractele de achiziție publică trebuie să prevadă datele de identificare ale subcontractanților/prestatorilor de servicii/furnizorilor de materiale, precum și orice alte date necesare pentru înscrierea de ipotecă în sistemul de garanții mobiliare pentru obținerea de credite bancare în scopul implementării”*, cu cele cuprinse la art.2387 și urm. din Codul civil, referitoare la ipoteca imobiliară. Curtea consideră că nu ne aflăm în fața unei contradicții *in terminis*, din moment ce, cu referire la modalitatea de înscriere a ipotecii mobiliare, textul indicat face trimitere expresă la prevederile legale *„conform legii”*, deci, implicit, în acord cu normele Codului civil – dreptul comun în materie.

175. Guvernul mai reclamă și o necorelare între prevederile art.31 din legea examinată, referitoare la convențiile pe care autoritățile publice centrale/locale, precum și operatorii de utilități enumerați în cuprinsul normei indicate sunt obligați să le încheie cu beneficiarii care implementează proiecte de infrastructură de transport de interes național și prin care primii se obligă ca, într-un termen stabilit de comun acord, să asigure avizele, relocările sau descărcările de sarcină arheologică necesare implementării proiectelor de infrastructură, pe de o parte, și, pe de altă parte, *„dispozițiile din legile speciale referitoare la obținerea acestor avize”*. Curtea observă că această critică este, în esență, nemotivată, deoarece nu este susținută prin indicarea unor texte concrete din acele legi speciale care ar putea să reglementeze reguli de neconciliat cu normele cuprinse la art.31 din legea criticată. În lipsa unei atare precizări,



Curtea nu se poate substitui autorului în sensul motivării, din oficiu, a celor doar afirmate de acesta, dar nu și demonstrate.

176. Un alt text criticat pentru lipsă de precizie și claritate este cel al art.46 alin.(17) din lege, potrivit căruia „*Organismul Intermediar de Transport încheie contracte de finanțare cu unitățile administrativ-teritoriale/asociațiile de dezvoltare intercomunitară/asocierile dintre aceștia și se asigură odată cu încheierea contractelor de finanțare că acestea au capacitate de administrare și financiară pentru elaborarea documentațiilor tehnico-economice și exercită controlul asupra modului de elaborare a documentațiilor tehnico-economice.*” Se arată că textul este vag deoarece nu se poate distinge care sunt criteriile în funcție de care condiția capacității este sau nu îndeplinită.

177. Curtea reține că o normă asemănătoare este cuprinsă la art.17 alin. (32) și la art.18 alin.(21) în sensul că Organismul Intermediar pentru Transport poate încheia contracte de finanțare cu structurile teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară sau cu companiile de proiect ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară și se asigură, odată cu încheierea contractelor de finanțare, că acestea au capacitate de administrare și financiară pentru implementarea proiectelor de infrastructură. Aceste norme reglementează, în plus față de cele ale art.46 alin.(17), și posibilitatea ca aceste contracte de finanțare să nu fie încheiate dacă entitățile de mai sus nu au asigurată capacitatea de administrare și financiară pentru implementarea proiectelor de infrastructură în cauză.

178. Comparând art.46 alin.(17), criticat, cu art.17 alin. (32) și art.18 alin.(21), mai sus indicate, Curtea reține că acestea reglementează, în aceeași manieră, obligația Organismului Intermediar de Transport „de a se asigura de capacitatea de administrare și financiară” a unor entități cu privire la realizarea unor sarcini, fără a introduce anumite criterii de referință în acest sens, însă doar art.17 alin.(32) și art.18 alin.(21) reglementează în mod suplimentar și ipoteza în care Organismul Intermediar de Transport consideră/constată că nu este îndeplinită condiția capacității de



administrare sau financiară, caz în care contractul de finanțare nu va fi încheiat. Or, pentru a da noimei juridice curpinse la art.46 alin.(17) sens deplin, logico-juridic și coerență normativă, se impune și în acest caz introducerea unei ipoteze asemănătoare, care să reglementeze cazul în care Organismul Intermediar de Transport constată că unitățile administrativ-teritoriale/asociațiile de dezvoltare intercomunitară/asocierile dintre aceștia nu au capacitate de administrare și financiară pentru elaborarea documentațiilor tehnico-economice. Nefiind reglementată și această posibilitate, art.46 alin.(17) sunt într-adevăr vag și vulnerabil sub aspectul eficienței și finalității sale, existând riscul real al unor blocaje în mecanismul implementării proiectelor de infrastructură rutieră sau al unor interpretări și aplicări contradictorii. În concluzie, Curtea constată că prevederile art.46 alin.(17) nu întrunesc standardele de calitate a legii, impuse de principiul legalității consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție.

179. Potrivit motivării formulate de Guvern, dispozițiile art.56 alin.(4) sunt contrare art.1 alin.(5) din Legea fundamentală deoarece prevăd posibilitatea autorităților publice locale de a constitui „parteneriate” sau „asociații de dezvoltare intercomunitare”, în vreme ce art.5 lit.i) din Codul administrativ conferă această posibilitate unităților administrativ-teritoriale, și nu autorităților administrativ-teritoriale, care nici nu au personalitate juridică.

180. Or, Curtea reține că art.5 lit.i) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ definește „asociațiile de dezvoltare intercomunitară” ca fiind „*structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori pentru furnizarea în comun a unor servicii publice*”. Așa fiind, această critică este întemeiată, textul în cauză necesitând o corecție în sensul celor observate de Guvern, prin înlocuirea, în cadrul ipotezei normative indicate, a expresiei „autoritățile administrativ-teritoriale” cu „unitățile administrativ-teritoriale”, doar astfel fiind asigurată coerența normativă cu cadrul legislativ incident materiei dreptului



administrativ. De altfel, expresia este frecvent utilizată în sensul art.5 lit.i) din Codul administrativ, exemplificativ fiind art.23 alin.(2) din legea examinată, care prevede: „În vederea implementării proiectelor de infrastructură, unitățile administrativ-teritoriale pot forma asociații de dezvoltare intercomunitare, denumite în continuare A.D.I.. În situația în care se constituie A.D.I. prevederile prezentei legi se aplică acestora, obligațiile/responsabilitățile/atribuțiile unităților administrativ-teritoriale sau a autorităților publice locale, după caz, fiind înlocuite cu cele ale A.D.I.” Așadar, în ceea ce privește art.56 alin.(4) din legea supusă controlului, Curtea constată o lipsă de corelare legislativă, astfel că, în actuala redactare, aceste dispoziții sunt neconstituționale.

181. O altă critică formulată în sensul lipsei de claritate și previzibilitate se referă la dispozițiile art.57 alin.(2) și (3) din legea examinată, potrivit cărora: „(2) Pentru proiectele de infrastructură menționate la alin. (1), Guvernul, ministerele și Agenția Națională de Achiziții Publice, denumită în continuare A.N.A.P., pot emite acte normative prin care pot stabili reglementări specifice/condiții/mecanisme specifice pentru procedurile de achiziție publică specifice proiectelor cu finanțare din fonduri nerambursabile europene. (3) În cuprinsul actelor normative menționate la alin. (2) se va preciza complementaritatea sau, după caz, caracterul specific al procedurilor reglementate.” Alin.(1), la care se face trimitere, se referă la proiectele de infrastructură finanțate din fonduri nerambursabile europene, acestea fiind considerate proiecte de interes prioritar, având reglementări specifice în domeniul achizițiilor publice în conformitate cu prevederile prezentei legi. Guvernul apreciază că, în redactarea configurată, textele criticate nu permit determinarea inițiatorilor actelor normative și nici a domeniului de reglementare. Astfel, ar putea rezulta ca prin actele normative infralegale, de punere în executare a legii, care se referă la proceduri complementare sau proceduri specifice, să fie posibilă derogarea de la prevederile Legii nr.98/2016 privind achizițiile publice. Prin urmare, este nevoie ca actul de reglementare primară

să stabilească în mod clar natura și limitele actelor normative avute în vedere în textele indicate, în acord cu intenția de reglementare a legiuitorului.

182. Analizând art.57 alin.(2) și (3) din legea criticată, rezultă că proiectele de infrastructură finanțate din fonduri nerambursabile europene sunt considerate proiecte de interes prioritar și beneficiază de reglementări specifice în domeniul achizițiilor publice în conformitate cu prevederile legii examinate. În acest sens, legea abilitează Guvernul, ministerele și Agenția Națională de Achiziții Publice să emită acte normative prin care acestea pot stabili reglementări specifice/condiții/mecanisme specifice pentru procedurile de achiziție publică specifice proiectelor cu finanțare din fonduri nerambursabile europene.

183. Or, așa cum observă și autorul sesizării, o atare delegare de competențe legislative, fără stabilirea expresă a unor condiții sau limite ce urmează a fi respectate de către actele normative infralegale în reglementarea procedurilor, condițiilor sau mecanismelor specifice pentru procedurile de achiziție publică, este contrară art.1 alin.(4) și (5) și art. 61 alin. (1) din Constituție. Aceasta deoarece, în baza textului insuficient elaborat care permite, cu titlu general, adoptarea de către autorități publice centrale a unor reglementări „speciale” sau „complementare”, se poate ajunge în situația ca prin acestea să fie depășit cadrul legal, iar sub pretextul emiterii acestor norme „în executarea legii” [conform art.108 alin.(2) din Constituție], legiuitorii astfel delegați să adopte, în realitate, norme derogatorii, speciale, care nu pot intra decât în sfera de legiferare a Parlamentului sau a Guvernului, prin acte de normative cu caracter primar.

184. În acest sens este relevantă jurisprudența Curții în materie, respectiv Decizia nr.62 din 13 februarie 2018, prin care s-a arătat, la paragraful 74, că Parlamentul, prin dispozițiile legale criticate, a procedat, practic, în sensul unei "negări de legiferare" sau a unei "de-legiferări", prevăzând în competența Guvernului atribuția de a stabili, prin hotărâre, entitățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat care pot fi exceptate de la regimul legal al guvernantei corporative, stabilit prin



Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, aprobată prin Legea nr.111/2016. Curtea a reținut că „dispoziția legală prin care se atribuie Guvernului competența de a legifera în materii ce intră în sfera de reglementare a legii, și nu a hotărârii Guvernului, nu poate avea natura unei simple „soluții tehnice, în concordanță cu atribuțiile Guvernului și cu specificul raporturilor juridice de interes pentru o astfel de reglementare normativă” [...]. Deși ar avea un aparent temei legal, o asemenea hotărâre a Guvernului depășește rolul său constituțional de strictă aplicare și detaliere a normei legale - de rang superior - deoarece, prin conținutul său, reglementează în mod direct și distinct noi destinatari ai unor exceptări de la aplicarea regimului legal al guvernantei corporative a întreprinderilor publice, având, în definitiv, același obiect de reglementare ca și legea examinată în prezenta cauză. Totodată, chiar dacă materia reglementată prin legea examinată intră, prin specificul său, în domeniul de activitate și în sfera raporturilor juridice de interes specifice Guvernului, nu se poate justifica această manieră de reglementare, în sensul atribuirii de competență de legiferare.” Curtea a conchis, astfel: „Constituția nu permite ca, prin intermediul unei alte legi decât legea de abilitare, Parlamentul să atribuie competențe de legiferare Guvernului, și nu permite *de plano* ca Guvernul, în virtutea delegării legislative, să legifereze prin hotărâre. O asemenea manieră de reglementare este contrară principiului separației și echilibrului puterilor în stat, proclamat de art.1 alin. (4) din Constituție, dar și prevederilor art. 61 alin. (1) din aceasta, care conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării.”

185. Cele statuate în Decizia nr.62 din 13 februarie 2018 se aplică, *mutatis mutandis*, și în prezenta cauză, cu precizarea că, spre deosebire de Guvern, ministerele și Agenția Națională de Achiziții Publice sunt autorități ale administrației publice centrale care se află în subordinea Guvernului, respectiv a Secretariatului General al Guvernului [potrivit art.116 alin.(1) din Constituție, art.62 alin.(2) din Codul administrativ și art.1 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2015 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice].

Cu toate acestea, textele criticate le asimilează în egală măsură Guvernului, în calitate de inițiatori ai acestor acte normative cu caracter „complementar” sau „special”. Așadar, încălcarea mai sus evidențiată este cu atât mai gravă, în condițiile în care nu doar prin hotărâre a Guvernului, dar chiar prin ordin al ministrului ori, după caz, prin ordine și instrucțiuni ale președintelui Agenției Naționale de Achiziții Publice se pot reglementa norme derogatorii de la cadrul legal stabilit atât prin legea aflată în control, cât și de la legea-cadru în materia achizițiilor publice (Legea nr.98/2016). Prin urmare, dată fiind forma eliptică de redactare, dispozițiile art.57 alin.(2) și (3) nu sunt în concordanță cu prevederile art.1 alin.(4) și (5) și ale art.61 alin.(1) din Constituție.

186. Critici de neconstituționalitate de aceeași natură sunt formulate și cu privire la prevederile art.32 alin.(2), potrivit cărora prin ordin comun al ministrului fondurilor europene și al ministrului finanțelor publice se aprobă lista proiectelor cărora li se aplică prevederile alin.(1) al art.32, prin care se permite exceptarea de la regulile impuse de art.12 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2014-2020.

187. Având în vedere cele anterior arătate, cu referire specială la incidența, *mutatis mutandis*, a considerentelor reținute de Curte prin Decizia nr.62 din 13 februarie 2018 și Decizia nr.840 din 14 decembrie 2017 (indicate în critica de neconstituționalitate), Curtea constată că și dispozițiile art.32 alin.(2) din legea criticată sunt contrare art.1 alin.(4) și (5) și ale art.61 alin.(1) din Constituție.

188. Potrivit sesizării formulate de Guvern, sunt neconstituționale și prevederile art.43 alin.(2) și (3) din legea supusă controlului Curții, acestea fiind contrare art.136 alin.(2) din Constituție, referitor la principiul garantării proprietății publice, sub aspectul recuperării creanțelor statului.

189. Dispozițiile art.43 prevăd următoarele: „(1) Beneficiarii documentațiilor tehnico-economice pentru care se acordă sprijinul financiar în condițiile prezentei legi, au obligația de a depune cereri de finanțare pentru proiectele



pentru care au fost pregătite documentațiile tehnico-economice, în condițiile care vor fi prevăzute de ghidurile solicitantului pentru apelurile de proiecte lansate în perioada de programare 2021-2027, sub sancțiunea restituirii finanțării acordate în condițiile prevăzute de contractele de finanțare pentru pregătirea documentațiilor tehnico-economice. (2) Autoritățile de Management pentru Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020, respectiv POIM sunt responsabile pentru emiterea titlurilor de creanță în vederea recuperării sumelor ca urmare a nerespectării de către beneficiari a obligațiilor prevăzute la alin. (1). (3) Clauzele și condițiile de restituire a sumelor acordate drept sprijin financiar vor fi prevăzute în contractele de finanțare încheiate de autoritățile de management care acordă sprijin financiar în condițiile prezentei legi.”

190. Se arată că, pentru a putea recupera creanțele sale, statul trebuie să beneficieze de un titlu de creanță, cu un regim juridic clar (de drept comun sau asimilat regimului creanțelor bugetare prin raportare la creanțele supuse Codului de procedură fiscală) și o procedură de recuperare (civilă sau fiscală), precum și de un organ al statului care să efectueze în mod real recuperarea. Or, potrivit textelor criticate, întregul mecanism depinde de convenția părților și chiar dacă Autoritatea de Management este un organ de drept public, nu va dispune de o modalitate reală de recuperare în măsura în care nu există dispoziții legale care să îi configureze competența materială în acest sens.

191. Analizând textele criticate și motivele prezentate în sprijinul neconstituționalității acestuia, Curtea reține că acestea nu sunt întemeiate.

192. Art.43 se încadrează în Cap. VII - *Măsuri pentru pregătirea portofoliului de proiecte destinat finanțării din fonduri externe nerambursabile, pentru perioada de programare 2021 – 2027*, capitol ce reglementează cadrul general de acordare a sprijinului financiar pentru elaborarea documentațiilor tehnico-economice necesare pregătirii și implementării unor proiecte de infrastructură din domenii de interes strategic național și/sau a unor proiecte care fac parte din strategii/planuri de

dezvoltare la nivel local, finanțabile din fonduri externe nerambursabile acordate în perioada de programare 2021-2027, în cadrul Politicii de Coeziune. Sprijinul financiar acordat în condițiile de mai sus se acordă prin Programul Operațional Asistență Tehnică 2014-2020 și POIM, cu respectarea legislației în domeniul ajutorului de stat.

193. Cu referire la modalitatea de recuperare a sumelor plătite necuvenit în baza unor contracte de finanțare încheiate de Autoritățile de Management, legea cuprinde la Cap.II - *Măsuri pentru asigurarea descentralizării procesului decizional al fondurilor europene, la nivel regional*, la art.10 alin.(3), dispoziții asemănătoare celor de la art.43 alin.(3), în sensul în care *"Contractele de finanțare încheiate conform prevederilor alin. (1), cuprind prevederi referitoare la obligațiile și responsabilitățile părților, inclusiv cu privire la recuperarea sumelor plătite necuvenit."* În continuare, însă, art.11 alin.(1)-(4) detaliază modalitatea în care, în cadrul funcției de verificare și control, Autoritățile de Management acționează în sensul emiterii titlului de creanță și al recuperării acestora, astfel: *„(1) În exercitarea funcției de verificare și control, Autoritățile de Management ale programelor operaționale regionale care funcționează la nivelul Agențiilor pentru Dezvoltare Regională exercită controlul prevăzut de lege asupra cheltuielilor efectuate de către beneficiari care au contracte de finanțare legal încheiate cu acestea, inclusiv asupra procedurilor de achiziție publică și a contractelor încheiate conform legii. (2) În exercitarea acestei funcții de verificare și control a cheltuielilor precum și asupra procedurilor de achiziție publică, inclusiv asupra contractelor de achiziție publică legal încheiate, Autoritățile de Management ale programelor operaționale regionale aplică prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, cu modificările și completările ulterioare. (3) Titlurile de creanță emise potrivit alin. (2) constituie act administrativ de autoritate emis în baza contractelor de finanțare legal încheiate cu beneficiarii. (4) După expirarea termenului de plată prevăzut în titlurile prin care sunt stabilite creanțele potrivit alin. (2), acestea*



se transmit, împreună cu dovada comunicării, spre recuperare, organelor fiscale competente ale Agenției Naționale de Administrare Fiscală care aplică în mod corespunzător dispozițiile Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.”

194. Prin urmare, legea configurează mecanismul în care se poate ajunge la situația emiterii titlului de creanță, regimul său juridic (act administrativ de autoritate), precum și autoritatea publică competentă în privința recuperării – ANAF – făcându-se trimitere în acest sens la prevederile Legii nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare. În atare condiții, faptul că art.43 alin.(3) din lege face referire la clauzele și condițiile de restituire a sumelor acordate drept sprijin financiar nu poate avea semnificația stabilirii în mod convențional, prin contractul de finanțare, a întregului mecanism de recuperare, exclusiv prin voința părților, norma având în acest context conotațiile uzuale dreptului contractual, în general, așa cum oricărui contract îi sunt specifice clauze și condiții, stabilite de părți în concordanță cu cadrul legal incident. Prin urmare, având în vedere prevederile art.11 din legea criticată, recuperarea creanțelor statului nu rămâne o operațiune fără suport legal și material adecvat, astfel că nu se poate reține încălcarea art.136 alin.(2) din Constituție.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție și, respectiv, de Guvernul României și constată că dispozițiile art.30, art.32

alin.(2), art.46 alin.(17), art.56 alin.(4), art.57 alin.(2) și (3) și ale art.58 din Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 7 octombrie 2020.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**

prof. univ. dr. Valer Dorneanu

**MAGISTRAT-ASISTENT ȘEF,
Claudia-Margareta Krupenschi**

