

R O M Â N I A

CURTEA DE APEL CONSTANȚA  
SECȚIA A II-A CIVILĂ,  
DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

SENTINȚA CIVILĂ NR. 91/CA

Sedința publică din data de 20 aprilie 2017

Completul compus din:

PREȘEDINTE - Roxana Nicoleta Bacu

Grefier - Mihaela Petcu

S-a luat în examinare acțiunea în contencios administrativ și fiscal promovată de reclamantul (...), cu domiciliul în (...), str. (...), nr. (...), C (...) - Incinta (...), jud. (...) în contradictoriu cu pârâții **GUVERNUL ROMÂNIEI - PRIM MINISTRU - prin SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI**, cu sediul în București, Piața Victoriei, nr.1, sector 1 și **MINISTERUL JUSTIȚIEI**, cu sediul în București, Apolodor, nr.17, sector 5, având ca obiect **anulare act administrativ - suspendare executare act administrativ**.

Dezbaterile asupra cauzei au avut loc în ședința publică din **13.04.2017**, au fost consemnate în încheierea de ședință din aceea dată, încheiere care face parte integrantă din hotărâre, când instanța, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea la data de **20.04.2017** când,

C U R T E A,

*Asupra acțiunii în contencios administrativ de față, reține următoarele:*

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel Constanța – Secția a II-a Civilă de Contencios Administrativ și Fiscal sub nr.95/36/15.02.2017 reclamantul (...) a solicitat în contradictoriu cu pârâții **GUVERNUL ROMÂNIEI – PRIM MINISTRU – prin SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI** și **MINISTERUL JUSTIȚIEI**, ca prin hotărârea ce se va pronunța să se dispună **anularea OUG nr. 14/05.02.2017** privind abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, pentru considerente de nelegalitate și neconstituționalitate, **suspendarea efectelor OUG nr. 14/05.02.2017** privind abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală până la soluționarea definitivă a cauzei, precum și obligarea pârâtelor la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de acest proces.

În motivarea acțiunii, reclamantul arată că, potrivit dispozițiilor art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, față de natura actului administrativ atacat, respectiv Ordonanța de Urgență nr. 14/2017, procedura prealabilă nu este obligatorie.

Prin OUG nr.14/2017, Guvernul României a abrogat Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea Legii nr 135/2010 privind Codul de procedură penală, prin emiterea OUG nr. 14/2017, Guvernul României încălcând flagrant dispozițiile legale și constituționale în vigoare.

În ceea ce privește cererea relativă la constatarea nelegalității OUG nr 14/05.02.2017 privind abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală - la data de 11.02.2017, dată la care ar fi intrat în vigoare OUG nr.13/2017 și ar fi trebuit să producă efecte, apreciază că justifică interesul în invocarea acestei chestiuni pornind de la premisa că, într-un viitor apropiat și până la soluționarea cererii de anulare ce face obiectul punctului doi din prezenta acțiune, Parlamentul României sau Curtea Constituțională va lipsi de efecte OUG nr. 13/2017.

În condițiile în care legiuitorul a înțeles să limiteze cercetarea pe calea excepției de nelegalitate a unui act normativ, cercetarea nelegalității pe calea acțiunii în anulare rămâne, în accepțiunea sa, singurul instrument juridic de care persoanele vătămate în drepturile sau în interesele lor legitime se pot folosi.

Referitor la anularea OUG nr. 14/05.02.2017 privind abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 236/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penată, precum și pentru modificarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, pentru considerente de nelegalitate și neconstituționalitate arată reclamantul că, potrivit dispozițiilor art. 115 din Constituția României, Parlamentul României a adoptat Legea nr. 4/17.01.2017 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe în perioada vacantei parlamentare.

Articolul 1 din Legea nr. 4 /2017 prevede în mod expres faptul că: „în temeiul art.115 alin. (1) din Constituția României, republicată, Guvernul este abilitat ca, de la data intrării în vigoare a prezentei legi și până la reluarea lucrărilor Parlamentului în prima sesiune ordinară a anului 2017, să emită ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice”. Odată cu promulgarea de către Președintele României a Legii nr.4/2017 publicată în Monitorul Oficial nr. 48 din 17 ianuarie 2017, Guvernul României a fost abilitat să legisfereze, să emită ordonanțe până la data de 01.02.2017 când Parlamentul României, atât Camera Deputaților cât și Senatul României și-au reluat sesiunea ordinară și activitatea reglementată în mod expres de prevederile dispozițiilor art. 61 coroborat cu dispozițiile art. 115 din Constituția României.

În acest sens, Guvernul României a emis în perioada 17.01.2017 - 01.02.2017, un număr de treisprezece ordonanțe printre care și OUG nr. 13/31.01.2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, Ordonanță de Urgență față de care Curtea Constituțională a României în data de 08.02.2017 la sesizarea Președintelui CSM și a Președintelui României și la data de 09.02.2017 la sesizarea Avocatului Poporului s-a pronunțat în sensul respingerii excepțiilor de neconstituționalitate invocate cu privire la acest act normativ și a statuat în conținutul deciziei din data de 08.02.2017 că "nu a existat conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă - Guvernul României, pe de o parte și autoritatea legiuitoare - Parlamentul României, pe de altă parte, întrucât decizia Guvernului de a adopta OUG 13/2017 nu poate fi calificată ca un act de arogare a unor puteri, atribuții și competente care potrivit Constituției aparțin Parlamentului. Prin adoptarea acestui act normativ, Guvernul a exercitat o competență proprie, prevăzută în mod expres de prevederile art. 115 din Legea fundamentală”.

Prin urmare, OUG nr. 13 adoptată în data de 31.01.2017, ultima zi în care Guvernul era abilitat de către Parlamentul României prin Legea 4/2017 să legisfereze, este

constituțională și legală, deoarece atât oportunitatea, necesitatea cât și urgența au fost justificate de către Guvernul României la data adoptării ordonanței.

Se constată că OUG 13/31.01.2017 a fost emisă cu respectarea întocmai a dispozițiilor Legii 4/2017, Guvernul îndeplinind toate condițiile de legiferare impuse de Constituția României în vigoare. Promulgarea Legii 4/2017 de către instituția Președintelui României și făcută opozabilă tuturor prin publicarea în Monitorul Oficial nr. 48/17.01.2017, precum și înaintarea OUG 13/2017 potrivit art. 2 din Legea 4/2017 către Parlamentul României, spre dezbateră în procedura de urgență, îndeplinește toate condițiile de legalitate și constituționalitate necesare, de care face vorbire inclusiv CCR în conținutul deciziei din 08.02.2017. Actul normativ adoptat de Guvernul României, și care cade sub incidența conflictului juridic dintre puterile statului, invocat de Președintele CSM și Președintele României este OUG nr.14/2017, care a fost emis la data de 05.02.2017 cu încălcarea flagrantă a dispozițiilor cuprinse în Legea nr. 4/2017 a cărei aplicabilitate a încetat la data de 01.02.2017 data reluării lucrărilor Parlamentului în prima sesiune ordinară a anului 2017 - a se vedea în acest sens dispozițiile al 66 din Constituție: (1) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.

În același sens, apreciază ca fiind concludente multiplele activități de legiferare ale celor doua camere ale Parlamentului României începând chiar cu 01.02.2017 și faptul că adoptarea Ordonanței de Urgență nr.14/2017 de către Guvernul României peste termenul prevăzut de legiuitor și în care acesta era abilitat să emită ordonanțe reprezintă o încălcare gravă a competențelor stabilite prin lege în sarcina Guvernului, singura modalitate de sancționare a acestuia fiind anularea actului normativ.

Mai arată reclamantul că adoptarea OUG 14/05.02.2017 a fost făcută cu încălcarea flagrantă a dispozițiilor art. 108 alin. 3 din Constituția României, care prevede că: (3) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta. Această chestiune a emiterii unei Ordonanțe de Urgență peste termenul legal în care Guvernul a fost abilitat să legifereze, se circumscrie interesului legitim public - interes care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

Guvernul României, în calitatea sa de putere executivă, prin adoptarea OUG 14/05.02.2017 prin abuz excesiv de putere încalcă Constituția României, respectiv dispozițiile art. 1 alin. 4 privind separarea puterilor în stat - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale, dar și art. 61 din Constituție, potrivit căruia: (1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Totodată, prin adoptarea OUG 14/2017 Guvernul încalcă disp.art. 115 din Constituție întrucât a emis un act normativ fără a avea abilitarea conferită prin lege de către Parlamentul României de a legifera. De asemenea, prin adoptarea OUG 14/2017 de abrogare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, Guvernul României încalcă dispozițiile art.53 din Constituția României:

(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

Reclamantul constată, că prin adoptarea OUG 14/05.02.2017 de abrogare a OUG 13/31.01.2017 i se restrâng drepturi și libertăți cetățenești, prin revenirea la vechile reglementări ale Codului penal, care sunt mult mai dure, dar și parțial neconstituționale, așa cum a statuat CCR prin decizia 405/2016, ce se referă la obligativitatea redefinirii infracțiunii de abuz în serviciu.

Or, singurul organ abilitat de Constituție, conform art. 61, de a emite legi organice care pot restrânge drepturi și libertăți cetățenești, este doar Parlamentul României și nu Guvernul, așa cum o face prin adoptarea OUG 14/2017. În temeiul atributului conferit de Constituția României Parlamentului, acesta este singura autoritate legiuitoare, care, potrivit dispozițiilor art. 73 alin. 1 și 3 lit. h, adoptă legi organice privind infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora, și nu Guvernul României.

Având în vedere cele descrise mai sus, se constată existența unui conflict constituțional între puterile statului - legislativă și executivă - respectiv între Parlament și Guvern, conflict ce se naște prin adoptarea OUG 14/2017.

Potrivit dispozițiilor art. 52 din Constituția României și a disp.1 din Legea nr.554/2004 "Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public".

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. 7 din Legea 554/2004: „(7) Persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile prezentei legi".

Potrivit art. 10 alin. 1 teza a II a din Legea 554/2004: „litigiile privind (...) actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale (cum sunt ordonanțele de guvern) (...) se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel". Totodată, acțiunea poate fi introdusă la instanța de la domiciliul reclamantului, sau la sediul pârâtului, potrivit disp. art. 10 alin. 3 din Legea 554/2004.

În motivarea interesului legitim personal și public, arată reclamantul că în perioada 2008-2016 a ocupat funcția de primar al Orașului ~~XXXXXXXXXX~~ iar în cursul anului 2014 a fost pus sub acuzare și trimis în judecată pentru săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu reglementată de art. 248 vechiul Cod penal reținându-se în sarcina sa infracțiunea în formă continuată, dosarul aflându-se pe rolul Curții de Apel București înregistrat sub nr.3743/2/2015 al Secției a II a penale, situație ce îl îndreptățește să solicite anularea OUG nr.14/2017, fiind lezat în dreptul său legal și constituțional de a beneficia de legea cea mai favorabilă, conform prevederilor art. 5 alin. 1 din Codul penal „1) În cazul în care de la săvârșirea infracțiunii până la judecarea definitivă a cauzei au intervenit una sau mai multe legi penale, se aplică legea mai favorabilă".

Având în vedere felul în care este definită infracțiunea de abuz în serviciu, în dosarul 3743/2/2015 a fost pus în situații fără ieșire și acuzat de abuz în serviciu, ca de exemplu: că a finanțat echipa de fotbal ~~XXXXXXXXXX~~, finanțare ce avea la baza prevederile legii 69/2000 a sportului, mai multe hotărâri de consiliu local adoptate în baza Legii 215/2001 supuse toate și avizate de legalitate de către Secretarul Orașului ~~XXXXXXXXXX~~ și supuse controlului de legalitate în baza legii 340/2004 de către Instituția Prefectului, pentru care s-au emis avize de legalitate.

Conform Legii 215/2001, Primarul este obligat să ducă la îndeplinire hotărârile de consiliu local, așa cum sunt ele adoptate și nu are posibilitatea să le atace în contencios administrativ. În schimb, dacă nu le-ar fi dus la îndeplinire, putea oricând să fie acuzat de abuz în serviciu de persoane și instituții vătămate într-un interes al lor prin neaducerea la îndeplinire a hotărârilor de consiliu local. De asemenea, în același dosar este acuzat de abuz în serviciu pentru 5 retrocedări în baza Legii 18/1991, toate cele 5 retrocedări fiind făcute în baza a cinci hotărâri judecătorești ramase definitive și irevocabile, trei dintre cele 5, rămase

“ CURTEA DE APEL  
CONSTANȚA  
Conform cu Originalul ”

definitive chiar înainte de a ocupa funcția de primar a Orașului [REDACTED], instituția primarului fiind acționată în instanță pentru acțiunea de a face, pentru a pune în executare hotărârile judecătorești rămase definitive.

Conform Legii 18/1991 a fondului funciar, la nivelul orașului Năvodari a funcționat și funcționează Comisia Locală de fond funciar, formată din 7-9 persoane, Comisie locală care are dreptul doar de a propune Comisiei Județene de fond funciar, deci numai rol administrativ.

Toate propunerile comisiei locale de fond funciar Năvodari în cele 5 spețe au fost făcute în unanimitatea voturilor membrilor comisiei, iar primarul are dreptul la un singur vot în comisie și este obligat să transmită comisiei județene de fond funciar și Prefectului hotărârile Comisiei locale de fond funciar, cu majoritate de voturi. Nu a existat paritate de voturi în comisia locală de fond funciar, pentru a-și exprima dreptul de veto și a putea înclina balanța votului într-un sens sau altul.

Se mai arată că Comisia județeană de fond funciar are calitate administrativ jurisdicțională de a valida sau invalida propunerile făcute de comisia locală de fond funciar. Prefectul este cel îndrituit de lege să elibereze titlul de proprietate asupra terenurilor și nu primarul, titlul de proprietate reprezentând singurul document opozabil erga omnes a dreptului de proprietate. Orice acțiune sau inacțiune a sa în calitate de primar pentru a împiedica eliberarea titlurilor de proprietate la care face referire, ar fi fost de natură să lezeze în interesul lor drepturilor celor îndrituiți să dobândească aceste terenuri în efectul legii 16/1991 și deci ar fi fost acuzat de abuz în serviciu.

Datorita echivocității definiției infracțiunii de abuz din codul penal în vigoare, a neclarității sale, precum și imposibilitatea funcționarului public de a prevedea toate consecințele juridice ale acțiunilor sau inacțiunilor sale, arată că este singura persoană în calitate sa de fost primar, membru al comisiei de fond funciar trimisă în judecată pentru infracțiunea de abuz în serviciu.

În perioada 30.08.2012-19.02.2016 a fost ales în funcția de Președinte al Asociației Orașelor din Romania, de către primarii orașelor din Romania, postură din care conform HG 521/2005 a emis puncte de vedere consultative pe toată legislația din Romania ce viza în principal legislația administrației publice locale și adiacente acesteia, Guvernului și Parlamentului României, dar și centraliza bunele practici și situațiile dificile prin care primarii, consilierii locali și funcționarii publici ai orașelor României le înregistrau, postură din care a constatat că aproape toți primarii de orașe din Romania au pe numele lor înregistrate lucrări penale /dosare penale ce incriminează de abuz în serviciu, iar aceasta situație induce la nivelul României o stare de profundă frică și teamă a aleșilor locali și a funcționarilor publici în activitățile de care sunt îndrituiți prin fișa postului să le desfășoare, ducând la un blocaj major în administrația publică locală. În aceeași situație și în aceeași perioadă se află și fostul președinte al Asociației Municipiilor din Romania, (...), cel care a ocupat funcția de primar al Orașului (...) timp de 6 mandate, dar și fostul președinte al Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din Romania, (...) ce a ocupat funcția de președinte al Consiliului Județean (...) timp de 3 mandate, punându-și întrebarea dacă majoritatea aleșilor comunității locale din Romania chiar sunt infractori sau norma de incriminare a abuzului în serviciu trebuie redefinită?!

Potrivit Ordonanței de Urgență nr.13/2017, fapta pentru care este cercetat în dosarul nr. 3743/2/2015, respectiv abuzul în serviciu, poate fi sancționată cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani, limitele de pedeapsă fiind reduse substanțial față de limitele de pedeapsă impuse prin actuala reglementare din codul penal.

La data de 05.02.2017, Guvernul României a adoptat OUG 14/2017, cu următoarea motivare:

“Având în vedere faptul că, de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 92 din 1 februarie 2017 a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul Penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedura penală și până în prezent au existat foarte multe reacții, nu numai în ceea ce privește fondul actului normativ, dar și în ceea ce privește modalitatea de adoptare

“CURTEA DE APEL  
CONSTANȚA  
Conform cu Originalul”

a acestuia, având în vedere faptul că aceste reacții vin atât din partea instituțiilor sistemului judiciar - Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public, cât și din partea altor autorități ale statului - Președintele României. Avocatul Poporului, constatând faptul că actul normativ menționat a suscitat un real interes în rândul cetățenilor României, aceștia înțelegând să se implice activ nu numai prin participarea la dezbaterile publice efectuate în perioada prealabilă adoptării lui, dar și prin susținerea ideilor în cadrul unor manifestări publice care au fost prezente pe întreg teritoriul țării și în unele orașe din străinătate, observând că puternica reacție a cetățenilor români a vizat în special insuficiența dezbaterii a soluțiilor de interes pentru întreaga comunitate, solicitând, pe cale de consecință, o dezbateri mai amplă a soluțiilor în cadrul Parlamentului, constatând că, în acest moment, pe fondul tensiunilor create ca urmare a adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2017 există un pericol real de dezbinare a societății, în contextul general de neînțelegere, cu consecințe asupra climatului general de stabilitate a societății și recunoscând și respectând în egală măsură exercitarea democrației în toate formele sale, observând că tensiunile existente pot fi înlăturate prin abrogarea expresă și imediată a acelor texte care au suscitat reacțiile masive menționate, ceea ce presupune, din punct de vedere tehnic, o intervenție expresă asupra textelor de procedură penală care intraseră deja în vigoare, astfel încât acestea să revină la forma avută înainte de adoptarea ordonanței menționate, urmând ca ele să se aplice, din nou, ținându-se seama de Deciziile Curții Constituționale nr.586/2016 și nr.614/2016, apreciind că doar o abrogare expresă și de urgență a textelor, în special cele privind Codul penal, intens criticate, este de natură a readuce starea de echilibru în societatea românească și de a permite reinstalarea unui dialog constant și constructiv, considerând că toate acestea constituie o situație extraordinară a cărei reglementare nu mai poate fi amânată, în sensul art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată, din cauza efectelor negative ce ar putea fi generate de o interpretare neunitară a legii, considerăm că o eventuala legiferare pe altă cale decât delegarea legislativă, chiar în procedura de urgență, nu ar fi de natură să înlătorească de îndată aceste consecințe negative. În temeiul art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată, Guvernul României adoptă prezenta ordonanță de urgență”.

Se mai arată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 14/05 februarie 2017 nu este, practic, motivată din punct de vedere al urgenței și nu cuprinde justificarea situației excepționale care a determinat recurgerea la aceasta modalitate de reglementare. Considerațiile Guvernului referitoare la "situația extraordinară a cărei reglementare nu mai poate fi amânată" fundamentată în principal pe interesul real manifestat de cetățeni, de implicarea activă a acestora la dezbateri, de puternica reacție a acestora vizând în special insuficiența dezbaterii a soluțiilor de interes pentru întreaga comunitate, nu constituie motive de natură să justifice "situația excepțională" la care dispozițiile art.115 alin.4 din Constituția României fac referire. Adoptarea de către Guvern a Ordonanței de urgență nr.14/2017 nu a fost motivată de necesitatea reglementării într-un domeniu în care legiuitorul primar nu a intervenit și nici de necesitatea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, un lucru foarte grav, fiind acela că pentru adoptarea Ordonanței de Urgență nr.14/2017 spre deosebire de OUG nr.13/2017, nu a existat nici un fel de dezbateri publice, nici un cetățean nu a fost consultat cu privire la adoptarea ordonanței, nu s-a readus starea de echilibru în societatea românească nici după adoptarea OUG 14/2017, nemulțumind profund ceilalți manifestanți din fața palatului Cotroceni dar și populația votantă în majoritatea sa ce formează coaliția de guvernare PSD +ALDE.

Ordonanța de urgență nr.14/2017 este astfel rezultatul imixtiunii unor instituții publice în activitatea Guvernului României, presiunile exercitate de către Președintele României, Consiliul Superior al Magistraturii, etc, situându-se în afara cadrului legal, dincolo de limitele de competență ale acestor instituții.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr.14/05.02.2017 este emisă cu încălcarea prevederilor art.115 alin. 6 din Constituția României, republicată, potrivit cărora „Ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție...”. "Situația extraordinară" ce a determinat emiterea

OUG 14/2017 a fost generată de imixtiunea și presiunea unor instituții ale statului în activitatea guvernului, de manifestatii de stradă prin care se urmărește de fapt răsturnarea Guvernului României, dovada fiind faptul că și după adoptarea forțată prin dictat din partea Președintelui României a OUG nr.14/2017 manifestatiile continuă, starea de echilibru în societatea românească lipsind cu desăvârșire. Așadar, scopul Ordonanței de urgență nr.14/2017 nu a fost justificat sub nici o formă.

Totodată, în opinia reclamantului Ordonanța de urgență nr.14/2017 încalcă și prevederile art. 58 alin. 2 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, potrivit cărora „în situații temeinic justificate, prin excepție de la prevederile alin. (1), actele normative de importanță și complexitate deosebită pot fi modificate, completate sau, după caz, abrogate de autoritatea emitentă și în perioada cuprinsă între data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, și data prevăzută pentru intrarea lor în vigoare, cu condiția ca intervențiile propuse să intre în vigoare la aceeași dată cu actul normativ supus evenimentului legislativ”.

Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 13/2017 - partea I intră în vigoare la data de 11.02.2017, partea a II-a a intrat în vigoare la data de 01.02.2017, data publicării în M.Of. nr. 92, în timp de Ordonanța de urgență nr. 14/2017 a intrat în vigoare la data de 05.02.2017, Parlamentul României neadoptând până la data prezentei vreo decizie cu privire la aprobarea sau respingerea prin lege a OUG nr.14/2017. În aceste condiții, devine evident faptul că ultima teza a art. 58 alin. 2 din legea nr. 24/2000 nu a fost respectată.

În conformitatea cu dispozițiile art. 64 din acest act normativ, abrogarea poate fi totală sau parțială și este admisă numai în cazul în care “prevederile cuprinse într-un act normativ” (în speță OUG 13/2017) sunt “contrare unei noi reglementări de același nivel sau nivel superior”.

Or, din nota de fundamentare/motivația care a stat la baza adoptării OUG 14/2017 nu rezultă că prevederile OUG 13/2017 ar fi contrare unei dispoziții legale în vigoare, de același nivel sau de un nivel superior celei adoptate. Dimpotrivă, din preambulul OUG 14/2017 rezultă că motivele pentru care a fost adoptată ordonanța de abrogare a OUG 13/2017 au fost următoarele:

- “au existat foarte multe reacții, nu numai în ceea ce privește fondul actului normativ, dar și în ceea ce privește modalitatea de adoptare a acestuia”
- “având în vedere faptul că aceste reacții vin atât din partea instituțiilor sistemului judiciar - Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public, cât și din partea altor autorități ale statului - Președintele României, Avocatul Poporului”.
- “manifestări publice care au fost prezente pe întreg teritoriul țării și în unele orașe din străinătate; puternica reacție a cetățenilor români”;
- „pe fondul tensiunilor”
- “în contextul generat de neînțelegere, cu consecințe asupra climatului generat de stabilitate a societății și recunoscând și respectând în egală măsură exercitarea democrației în toate formele sale”, or, aceste motive incluse în preambulul ordonanței 14/2017 și care reprezintă temeiul abrogării OUG 13/2017 nu se regăsesc printre motivele expres prevăzute de lege drept motive de abrogare a unui act normativ, respectiv art. 64 din legea nr. 24/2000, republicată.

De asemenea, arată reclamantul că Ordonanța de urgență nr.14/2017 a fost adoptată cu încălcarea normelor de procedură și a dispozițiilor legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. În accepțiunea legiuitorului, dispozițiile privind regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale se aplică conform art. 4 din Legea nr.52/2003 și autorităților administrației publice centrale care sunt obligate să respecte dispozițiile acestei legi.

Art. 1 și 2 din Lege prevăd ca și norme obligatorii:

- informarea în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative;
- consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;
- participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; aceste aspecte nefiind avute în vedere în cadrul procedurii adoptării OUG nr.14/2017.

Trebuie menționat faptul că în dispozițiile legale aplicabile în materia analizată nu au fost identificate excepții de natură să conducă la concluzia că la adoptarea Ordonanței de urgență nr.14/2017 nu se impunea aplicarea dispozițiilor prevăzute în Legea nr.52/2003.

În ceea ce privește neconstituționalitatea OUG 14/2017 - prin abrogarea OUG nr.13/2017 și revenirea la dispozițiile Codului penal în forma sa dinaintea adoptării OUG 13/2017, apreciază reclamantul că îi sunt restrânse, afectate și lezate drepturile și libertățile cetățenești, cadrul legislativ stabilit de dispozițiile codului penal fiind mult mai sever față de cel prevăzut de dispozițiile OUG 13/2017 ce se vrea a fi abrogate, privându-l de posibilitatea de a beneficia de legea penală mai favorabilă potrivit dispozițiilor art. 5 din Codul penal.

Mai mult, învederează că abrogarea, modificarea, revocarea, anularea totală sau parțială a OUG 13/2017 putea fi făcută în condiții de legalitate doar de către Parlamentul României și nu de către Guvernul României care pe de o parte nu mai avea cadrul legal și pe de altă parte nu îndeplinea nici condițiile de urgență, oportunitate, predictibilitate și stabilitate a cadrului legislativ pentru a abroga numai după 5 zile un act legislativ adoptat în condiții de legalitate și constituționalitate, așa cum este OUG 13/2017, sub presiunea și amenințarea unor factori externi (proteste, plângeri penale, intervenții, cercetări abuzive, respectiv anchetarea penala a unor membri ai Guvernului ce au contribuit la elaborarea OUG 13/2017) acțiuni și inacțiuni menite să înfrângă voința Guvernului României de a legifera în sensul propriilor conștiințe personale și programe instituționale ale guvernului legitim ales, cu susținerea majorității parlamentare ce formează alianța de guvernământ.

Odată cu aderarea României la Uniunea Europeană, prin Tratatul de aderare, România s-a angajat ca parte semnatară să alinieze legislația națională la cea internațională și, de asemenea, ca în situații în care legislația națională este contrară celei europene, prioritatea în aplicare să revină legislației europene. Din aceasta perspectivă, cu referire la infracțiunea de abuz în serviciu, constată că aceasta infracțiune este incriminată doar în cinci țări europene, sancțiunile aplicabile fiind mult mai blânde în comparație cu cele prevăzute de actualul cod penal românesc. În majoritatea țărilor europene, abuzul în serviciu este de domeniul contenciosului administrativ și fiscal și are drept scop repararea eventualelor prejudicii. În România, incriminarea acestei fapte penale are ca finalitate încarcerarea funcționarilor publici, fapt ce a condus la un climat de frică și blocaj în rândul funcționarilor publici și a întregii administrații publice. În practica CEDO privind drepturile și libertățile cetățenești, predictibilitatea, claritatea și stabilitatea legislativă, precum și principiul aplicării legii penale mai favorabile sunt elemente esențiale, de care trebuie să se țină cont la elaborarea și emiterea actelor legislative naționale.

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a constatat că, în ceea ce privește criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de act normativ trebuie să le îndeplinească, Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată, cu modificările și completările ulterioare a impus deja cerința ca actele normative să fie redactate într-un limbaj și stil juridic specific, normativ, concis, sobru, clar și precis care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, instanța de contencios constituțional a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. În fine,

aceeași instanță constituțională reține că imprecizia sau lipsa de previzibilitate a textului de lege supus controlului de neconstituționalitate afectează demnitatea umană, valoare supremă prevăzută la art. 1 alin. 3, sau dreptul la un proces echitabil cuprins în art. 21 alin. 3 din Constituție, deci alte prevederi constituționale decât cele cuprinse în dispozițiile art. 1 alin. 5.

Astfel, nu numai că formularea unui act normativ trebuie să permită persoanei interesate să prevadă în mod rezonabil conduita pe care trebuie să o adopte, dar claritatea și previzibilitatea sunt elemente sine qua non ale constituționalității.

Având în vedere faptul că în cauză sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate, și anume: excepția invocată privește o ordonanță în vigoare la data invocării excepției de neconstituționalitate, aceasta are legătură cu soluționarea cauzei, este ridicată de parte, iar prevederea atacată nu a fost declarată neconstituțională printr-o decizie anterioară a Curții, solicită a se constata că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 29 din Legea nr. 47/1992 republicată în 2010, privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și în temeiul dispozițiilor art. 9 din Legea 554/2004 să se dispună sesizarea Curții cu privire la excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență nr.14/2017.

"CURTEA DE APEL  
CONSTANȚA  
Conform cu Originalul"

În acest sens, arată că Ordonanța de urgență nr.14/2017 este neconstituțională, întrucât prin abrogarea OUG nr. 13/2017 au fost încălcate prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție care stabilesc următoarele: "în privința legilor și ordonanțelor în vigoare, constatate ca fiind neconstituționale, acestea își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept" iar în lipsa intervenției legiuitorului original sau delegat, își încetează efectele.

Prin Decizia nr. 405/2016, Curtea Constituțională a restrâns în mod substanțial câmpul de aplicare a normei ce incriminează abuzul în serviciu, prin eliminarea raportării la acte normative infralegale sau la acte interne ale angajatorului. Pentru a pronunța decizia de mai sus, Curtea Constituțională a observat realitatea potrivit căreia, în stabilirea săvârșirii infracțiunii de abuz în serviciu, organele judiciare au în vedere, pe lângă prescripțiile normative ale legii, și încălcarea anumitor obligații prevăzute prin hotărâri ale Guvernului, încălcarea anumitor ordine de zi pe unitate care prevedeau expres activitățile pe care trebuia să le execute militarii, încălcarea eticii și a deontologiei profesionale. Totodată, Curtea a constatat că inclusiv doctrina precizează că atribuțiile de serviciu, ca o componentă a stabilirii, derulării și încetării raporturilor de muncă, sunt caracterizate prin varietate, acestea rezultând din acte normative, instrucțiuni sau dispoziții ale organelor competente (fișa postului), altele decât reglementările penale în vigoare. Astfel, Curtea a reținut că raportarea organelor judiciare la o sferă normativă largă care cuprinde, pe lângă legi și ordonanțe ale Guvernului, și acte de nivel inferior acestora, cum ar fi hotărâri ale Guvernului, ordine, coduri etice și deontologice, regulamente de organizare internă, fișa postului, are influență asupra laturii obiective a infracțiunii de abuz în serviciu prin extinderea acesteia la acțiuni sau inacțiuni ce definesc elementul material al laturii obiective a infracțiunii, dar care nu sunt prevăzute în acte normative de reglementare primară. Din cele ce preced, rezultă că prin Decizia nr. 405/2016, latura obiectivă a infracțiunii de abuz în serviciu a fost reconfigurată sub aspectul elementului material, deoarece sfera de incidență a acestuia a fost restrânsă, astfel că dispozițiile art. 595 alin. (1) C. proc. pen. devin aplicabile într-o astfel de situație.

Prin adoptarea OUG nr. 13/2017, Guvernul României a modificat conținutul art. 297 din Codul penal în scopul punerii în acord a unor texte din Codul penal cu unele Decizii ale Curții Constituționale.

Astfel, infracțiunea reglementată de art. 297 din Codul penal a fost redefinită ca fiind "fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cu știință, îndeplinește un act prin încălcarea unor dispoziții exprese dintr-o lege, o ordonanță sau o ordonanță de urgență a Guvernului sau nu îndeplinește un act prevăzut de dispozițiile exprese dintr-o lege, o ordonanță sau o ordonanță de urgență a Guvernului și prin aceasta cauzează o pagubă materială mai mare de 200.000 lei ori o vătămare gravă, certă și efectivă a drepturilor sau

intereselor legitime ale unei persoane fizice sau juridice, astfel cum sunt prevăzute și garantate de legile în vigoare, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă.

(2) Fapta funcționarului public care, în exercitarea serviciului, îngreuează exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe temei de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârsta, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA se pedepsește cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă.

(3) Dispozițiile alin. (1) și (2) nu se aplică în cazul emiterii, aprobării sau adoptării actelor normative."

Guvernul României a observat totodată și faptul că "există unele decizii ale Curții Constituționale pronunțate asupra unor texte din Codul penal care nu și-au găsit până în prezent conformitatea legislativă potrivit celor statuate de instanța de contencios constituțional, în special Decizia nr. 603/2015 prin care s-a constatat că "sintagma 'raporturi comerciale' din cuprinsul dispozițiilor art. 301 alin. (1) din Codul penal este „neconstituțională”, iar "sintagma 'ori în cadrul oricărei persoane juridice' din cuprinsul dispozițiilor art. 308 alin. (1) din Codul penal, cu raportare la art. 301 din Codul penal, este „neconstituțională”, respectiv Decizia nr. 732/2014 potrivit căreia "sintagma „la momentul prelevării mostrelor biologice” din cuprinsul dispozițiilor art. 336 alin. (1) din Codul penal este neconstituțională”, având în vedere, totodată, deciziile Curții Constituționale referitoare la sintagma "îndeplinește în mod defectuos", și anume Decizia nr. 405/2016 prin care instanța de contencios constituțional a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 246 din Codul penal din 1969 și ale art. 297 alin. (1) din Codul penal sunt constituționale în măsura în care prin sintagma "îndeplinește în mod defectuos" din cuprinsul acestora se înțelege "îndeplinește prin încălcarea legii", având în vedere faptul că se impune, în contextul consolidării garanțiilor procesuale și procedurale, și punerea în acord a Codului de procedură penală cu prevederile Directivei 2016/343/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale.

Potrivit dispozițiilor cuprinse în art. 1 din Ordonanța de urgență nr. 14/ 2017, Guvernul României a abrogat dispozițiile cuprinse în Ordonanța de urgență nr. 13/2017, revenind la forma anterioară a textelor de lege penală, forma constatată deja ca fiind neconstituțională. În aceste condiții, instanțelor de judecată le va reveni din nou sarcina de a judeca prin prisma unor texte declarate neconstituționale, situație inadmisibilă în raport cu caracterul general obligatoriu al deciziilor pronunțate de Curtea Constituțională. Este cert că decizia Curții Constituționale nr. 405/2016, în aceeași măsură ca și celelalte decizii ale instanței constituționale, îl obligă pe legiuitor să reflecteze la o redefinire a elementelor constitutive ale infracțiunii de abuz în serviciu, prin stabilirea unui prag valoric pentru pagubele produse prin fapta abuzivă, precizarea unui anumit grad de intensitate a vătămării și, implicit, prin reevaluarea sancțiunilor penale aplicabile.

Prin adoptarea Ordonanței de urgență nr. 14/2017, Guvernul României a emis un act normativ care nesocotește integral deciziile Curții Constituționale și care îi încălcă în mod flagrant dreptul de a beneficia de o lege clară, precisă, previzibilă, de natura să excludă orice echivoc, consecința directă a acesteia fiind afectarea demnității sale umane dar și dreptul la un proces echitabil. Această revenire la prevederile unor articole din codul penal declarate neconstituționale îl afectează direct și îi lezează dreptul său de a beneficia de aplicarea unor texte legale puse în deplin acord cu dispozițiile instanței constituționale. Autoritățile publice au obligația aplicării conforme a deciziilor Curții Constituționale, inclusiv a efectelor stabilite prin acestea.

Dispozițiile declarate neconstituționale dispar din fondul activ al legislației, din dreptul pozitiv, ceea ce face ca sarcina autorităților publice care aplică legea să fie mai dificilă în privința determinării în concret a efectelor deciziei Curții Constituționale asupra cauzelor pe care le instrumentează, cauze care în funcție de domeniul vizat au o anumită specificitate, Curtea Constituțională fiind unica autoritate de jurisdicție constituțională din România în

domeniul controlului de constituționalitate, are plenitudine de jurisdicție în acest domeniu. A accepta ca efectele deciziilor sale să fie interpretate, în procesul de aplicare a legii, de către alte instituții ale statului, echivalează cu o știrbire a competenței Curții. Opozabilitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale implică obligația constituțională a tuturor autorităților de a aplica întocmai deciziile Curții la situațiile concrete în care normele declarate neconstituționale au incidență.

Referitor la neconstituționalitatea art. II alin. 1 din Ordonanța de urgență nr. 14/2017, arată reclamantul că prin decizia Curții Constituționale nr. 586/2016 s-a admis excepția de neconstituționalitate ridicată, din oficiu, de Curtea de Apel Brașov - Secția penală și pentru cauze cu minori în Dosarul nr. 9.552/197/2014 și s-a constatat că dispozițiile art. 25 alin.(5) din Codul de procedură penală, cu referire la dispozițiile art. 16 alin. (1) lit. f din Codul de procedură penală, sunt neconstituționale în ceea ce privește lăsarea ca nesoluționată a acțiunii civile de către instanța penală, în cazul încetării procesului penal, ca urmare a intervenirii prescripției răspunderii penale.

Astfel, din conținutul articolului 25 trebuia eliminată referința la articolul 16, alin. 1, litera f).

OUG nr. 14/2017 de abrogare a Ordonanței de Urgență nr. 13/2017 elimină un articol constituțional, respectiv litera g) a art.16 NCpp, imediat următoare literei f) în textul original.

Se elimină astfel încetarea procesului penal ca urmare a retragerii plângerii prealabile, în cazul infracțiunilor pentru care retragerea acesteia înlătură răspunderea penală, a intervenit împăcarea ori a fost încheiat un acord de mediere în condițiile legii. Prin omiterea prevederilor cuprinse în dispozițiile art. 16 lit. g) din modificarea prevăzută la art. II alin. 1 din OUG nr. 14/2017 va reintra în vigoare un articol al Codului de procedura penală declarat neconstituțional.

Un act legislativ care menține sau introduce prevederi neconstituționale este neconstituțional.

Așadar, astfel cum rezultă din analiza detaliată de mai sus, Ordonanța de urgență 14/05.02.2017 este neconstituțională în raport de următoarele dispoziții constituționale:

1. Art. 115 alin.1 : (1) Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

2. Art. 66: (1) Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie

3. Art.108 alin. 3: (3) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta.

4. Art.53 : (1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

5. Art.1 alin. 4 : (4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale, învederează faptul că CCR a statuat în alte decizii faptul ca neconstituționalitatea unui act legislativ cum ar fi OUG 14/2017 poate fi supusă analizei CCR chiar dacă aceasta ordonanță va fi anulată total sau parțial, retrasă total sau parțial, respinsă sau aprobată de către Parlamentul României, deoarece îi lezează un drept și un interes legitim al său, prin abrogarea OUG 13/31.01.2017.

Învvederează totodată că CCR a statuat în alte decizii faptul că neconstituționalitatea unui act legislativ cum ar fi OUG 14/2017 poate fi supusă analizei CCR chiar dacă această ordonanță va fi anulată total sau parțial, retrasă total sau parțial, respinsă sau aprobată de către

\* CURTEA DE APEL  
CONSTANȚA  
Conform cu Originalul \*

Parlamentul României, deoarece îi lezează un drept și un interes legitim al său, prin abrogarea OUG 13/31.01.2017, solicitând admiterea excepției de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență nr.14/2017 și pe cale de consecință să se constate faptul că actul normativ OUG nr.14/05.02.2017 este neconstituțional și nelegal.

Urmare a constatării neconstituționalității OUG 14/2017 dar și a nelegalității OUG 14/2017 solicită a se dispune anularea OUG 14/2017 privind abrogarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu consecința intrării în vigoare a OUG 13/2017 în totalitatea sa începând cu 11.02.2017, pentru respectarea drepturilor și intereselor sale la un proces echitabil și util, drepturi garantate de Constituția României, legislația civilă și penală în vigoare, jurisprudența CEDO și tratatele internaționale la care România este parte.

Referitor la **suspendarea OUG nr.14/2017**, arată reclamantul că în cauză sunt întrunite cumulativ condițiile prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004 respectiv cazul bine justificat și prevenirea unei pagube iminente, întrucât există indicii temeinice cu privire la nelegalitatea actului administrativ a cărei suspendare se solicită.

Pentru a putea dispune suspendarea este obligatorie îndeplinirea cumulativă a două condiții, cazul bine justificat și paguba iminentă.

Potrivit dispozițiilor art.2 lit."s" din Legea 554/2004 prin paguba iminentă se înțelege: "prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public" iar prin caz justificat, lit. t din același act normativ prevede: "împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ".

*a. Condiția cazului bine justificat:*

Cu privire la condiția cazului bine justificat, arată reclamantul că Înalta Curte a statuat că pentru constatarea îndeplinirii acestei condiții, instanța nu trebuie să procedeze la analizarea criticilor de nelegalitate pe care se întemeiază însăși cererea de anulare a actului administrativ, ci trebuie să-și limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt și/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ. În acest sens, poate constitui un caz temeinic justificat: emiterea unui act administrativ de către un organ incompetent sau cu depășirea competenței, actul administrativ emis în temeiul unor dispoziții legale declarate neconstituționale, nemotivarea actului administrativ, modificarea importantă a actului administrativ în cafea recursului administrativ. (Decizia nr 442 a Înaltei Curți de Casație și Justiție din 30 ianuarie 2013).

Din ansamblul criticilor expuse cu privire la legalitatea și neconstituționalitatea OUG 14/2017 se conturează o îndoială serioasă asupra acestui act normativ, situație față de care învederează următoarele aspecte:

- OUG 14/2017 a fost adoptată de către Guvern cu încălcarea competenței de legiferare, respectiv după încetarea abilitării conferite prin Legea nr. 4/2017. În concret, acesta putea emite ordonanțe numai până la data de 01.02.2017, OUG nr.14/2017 a fost emisă la data de 05.02.2017, dată la care Guvernul nu mai avea competența de a emite ordonanțe;

- Cazurile de abrogare sunt expres și limitativ prevăzute de art. 64 din Legea 24/2000, republicată, iar presiunea străzii și celelalte argumente din preambulul/motivația OUG 14/2017 nu se regăsesc printre motivele de abrogare;

- încălcarea dispozițiilor art.115 alin. 6 din Constituția României, potrivit cărora Guvernul nu poate adopta acte normative de natură a afecta drepturile și libertățile prevăzute de Constituție.

Toate aceste argumente expuse pe larg în prezenta cerere de chemare în judecată constituie elemente de natură să conducă la concluzia că există o îndoială serioasă asupra legalității actului normativ Ordonanța de urgență nr. 14/2017, prezumția de legalitate a acestuia fiind răsturnată de încălcarea flagrantă a dispozițiilor legale indicate în cauză.

Mai arată reclamantul că suspendarea efectelor acestui act normativ se justifică prin nevoia asigurării unui just echilibru între interesul particular și cel general, instanța putând să dispună suspendarea efectelor actului normativ, fără ca prin aceasta să impiețeze asupra exigențelor impuse de respectarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat, deoarece, în cazul contenciosului administrativ, controlul reciproc specific principiului constituțional invocat, legitimează atât controlul legalității actelor administrative emise de diverse autorități publice, cât și suspendarea punerii în executare a acestora, cu finalitatea prevenirii producerii unor consecințe negative care nu ar mai putea fi reparate sau înlăturate în ipoteza admiterii acțiunii în anularea actului, apreciind că pentru a evita consecințele negative ale executării unui act administrativ nelegal, (Ordonanța de urgență nr. 14/2017) se impune suspendarea efectelor acesteia până la clarificarea chestiunii legalității.

Prin respingerea cererii de suspendare a Ordonanței de urgență 14/2017 se creează cadrul necesar reintrării în vigoare a unor texte de lege declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională a României, efectele produse de către acestea putând avea un impact major atât asupra interesului general cât și asupra interesului particular al reclamantului.

*b) paguba iminentă*

În ceea ce privește condiția pagubei iminentei arată reclamantul că aceasta presupune producerea unui prejudiciu material viitor și previzibil, greu sau imposibil de reparat. Prin menținerea în vigoare a prevederilor Ordonanței de urgență 14/2017 relativă la abrogarea Ordonanței de urgență nr. 13/2017, se conturează o perturbare previzibilă a activității instanțelor de judecată, chemate să analizeze și să aplice din nou texte de lege declarate neconstituționale, dezincriminate tacit prin nepunerea în acord a dispozițiilor Curții Constituționale cu dispozițiile cuprinse în textele de lege. Suspendarea aplicării OUG 14/2017 se impune întrucât aceasta este vădit nelegală și neconstituțională, ori o eventuală aprobare în parlament a formei adoptate ar avea menirea să acopere atât deficitul de legalitate la emiterea OUG 14/2017 cât și beneficiul pe care l-ar avea prin constatarea neconstituționalității acesteia, evitându-se ca România să fie condamnată de instanțele internaționale pentru încălcarea art.6 din CEDO.

Ca o garanție a respectării drepturilor omului, Convenția prevede în art.6 pct.1 dreptul oricărei persoane la un proces echitabil și util: "Orice persoană are dreptul de a-i fi examinată cauza în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil, de către un tribunal independent și imparțial, stabilit prin lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor cu caracter civil; fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptată împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului, pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată strict necesară de către tribunal, atunci când, datorită unor împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

Paguba iminentă care se produce reclamantului constă în continuarea unui proces penal aflat pe rolul instanțelor judecătorești (CAB- Secția a II-a Penală), unde acesta riscă o condamnare, ca urmare a abrogării nelegale și neconstituționale a prevederilor Ordonanței de urgență nr. 13/2017, și, de asemenea, implicit prin continuarea procesului, reclamantul va suferi o pagubă materială irecuperabilă prin avansarea unor cheltuieli cu onorariile experților desemnați în cauză, a avocaților, a deplasărilor permanente - lunare de la Năvodari la București, cheltuieli substanțiale de natură să îi limiteze acestuia mijloacele de trai, atât ale sale cât și ale familiei sale, compusă din concubina și doi copii, nici unul dintre aceștia neobținând vreun venit.

În drept au fost invocate dispozițiile art. 1 alin. 7, art. 8, art. 9 și art. 15 din legea nr. 554/2004.

**Prin întâmpinare** pârâul **MINISTERUL JUSTIȚIEI** a solicitat **respingerea acțiunii ca inadmisibilă**, motivat de faptul că reclamantul își întemeiază acțiunea pe dispozițiile art. 1 alin. 7, art. 8, 9 și 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Potrivit art. 9 alin. 5 din Legea nr. 554/2004 „Acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.”

În alte cuvinte, obiectul acțiunilor formulate împotriva ordonanțelor Guvernului este limitat la pretențiile prevăzute de art. 9 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, respectiv acordarea de despăgubiri, anularea actelor administrative emise în baza ordonanțelor, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

Or, ceea ce se solicită și se urmărește prin cererea formulată este anularea O.U.G. nr. 14/2017, acesta reprezentând în realitate petitul principal al acțiunii reclamantului.

O astfel de solicitare este de principiu inadmisibilă, ea depășind și limitele expres trasate de art. 9 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, întrucât Ordonanța de urgență a Guvernului nu este un act administrativ, ci un act normativ, care reglementează relațiile sociale ce țin de domeniul legii. Guvernul emite astfel de acte în temeiul art. 115 alin. 4 din Constituția României, care consacră o formă specială de delegare în sfera raporturilor dintre Guvern și Parlament, iar aprobarea sau respingerea ordonanțelor de urgență se face prin lege, potrivit art. 115 alin. 5 din Constituție.

În același timp, menționează că, prin Decizia nr. 660/2007 Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care permit ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță, decizie în raport de care s-a procedat la modificarea textului art. 9 din Legea 554/2004.

Prin aceeași decizie, Curtea a reținut „...Aceași concluzie se desprinde și din jurisprudența mai sus indicată, prin care Curtea Constituțională, respingând ca inadmisibile excepțiile de neconstituționalitate, a statuat că legile și ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă în acest scop la instanța de judecată sau de arbitraj comercial, ci numai pe cale de excepție, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim.”

Așa fiind, în măsura în care obiectul acțiunii este constatarea neconstituționalității și a nelegalității unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență a Guvernului ori a unor dispoziții din aceasta, și pe cale de consecință, anularea acestora, cum este și situația dedusă judecății, o astfel de acțiune nu intră în competența instanțelor judecătorești.

Prin urmare, față de natura juridică a actului contestat și formele specifice ale controlului de legalitate a actelor administrative, considerăm că acțiunea este inadmisibilă, întrucât o ordonanță de urgență, act normativ cu putere de lege, nu poate fi anulată de către instanța de contencios administrativ.

Aceași argumentația este valabilă și în ceea ce privește cererea de suspendare a efectelor OUG nr. 14/2017, motiv pentru care solicită respingerea și a acesteia ca inadmisibilă.

Cu privire la excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 14/2017, apreciază că aceasta este neîntemeiată.

S-a susținut faptul că prevederile legale criticate ar fi contrare dispozițiilor art. 115 alin. (1) din Constituție. Această critică este neîntemeiată, autorul excepției făcând o confuzie între posibilitatea Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora, posibilitate reglementată de art. 115 alin. (4) din Constituție, și abilitarea Guvernului de către Parlament, prin intermediul unei legi speciale de abilitare a Guvernului, pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice, abilitare care se face în temeiul art. 115 alin. (1) din Constituție. Devreme ce Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr. 14/2017 în temeiul art. 115 alin. (4) din Constituție, rezultă că prevederile art. 115

alin. (1) din Constituție nu sunt incidente în cauză, astfel încât excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată sub acest aspect. Alin. (3) al art. 108 din Constituție prevede faptul că ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta. Câtă vreme excepția de neconstituționalitate se referă la o ordonanță de urgență a Guvernului, rezultă că nu există nicio contradicție între prevederile alin. (3) al art. 108 din Constituție și dispozițiile legale criticate, acestea din urmă nefiind contrare textului constituțional menționat.

Art. 66 din Constituție reglementează sesiunile celor 2 Camere ale Parlamentului. Atât timp cât prevederile legale criticate nu conțin nicio dispoziție referitoare la organizarea, durata sau convocarea sesiunilor parlamentare și, cu atât mai puțin, dispoziții contrare prevederilor art. 66 din Constituție, opinăm că acest articol al Legii Fundamentale nu este nici el incident în prezenta cauză, excepția de neconstituționalitate fiind neîntemeiată și sub acest aspect.

Autorul excepției susține că prevederile OUG nr. 14/2017 ar fi contrare art. 53 din Constituție, deoarece i-ar îngrădi acestuia dreptul la un proces echitabil în alte condiții decât cele prevăzute de art. 53 din Constituție. Referitor la calitatea, precizia și previzibilitatea legii, într-o decizie recentă a Curții Constituționale s-au reținut următoarele: „(...)23. Curtea constată că, fiind cea mai intruzivă dintre măsurile preventive, dispunerea măsurii arestului preventiv trebuie să se realizeze într-un cadru normativ clar, precis și previzibil, atât pentru persoana supusă acestei măsuri, cât și pentru organele de urmărire penală și pentru instanțele de judecată. În caz contrar, s-ar ajunge la posibilitatea limitării într-un mod aleatoriu/subiectiv a unuia dintre drepturile fundamentale esențiale într-un stat de drept: libertatea individuală. De aceea, cerințele privind calitatea, precizia și previzibilitatea legii, în acest context normativ, influențează, în mod direct și nemijlocit, dreptul persoanei la un proces echitabil, privit ca o garanție, în acest caz, a libertății individuale. Este îndeobște admis, fiind reglementat prin dispozițiile art. 23 din Constituție, că libertatea individuală nu este absolută, însă limitarea sa trebuie să se facă cu respectarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) și ale art. 21 alin. (3) din Legea fundamentală, iar gradul de precizie a termenilor și noțiunilor folosite trebuie să fie unul ridicat, dată fiind natura dreptului fundamentat limitat. Așadar, standardul constituțional de protecție a libertății individuale impune ca limitarea acesteia să se realizeze într-un cadru normativ care, pe de o parte, să stabilească expres cazurile de limitare a acestei valori constituționale, iar, pe de altă parte, să prevadă într-un mod clar, precis și previzibil, aceste cazuri. (...)”

În ceea ce privește dispozițiile OUG nr. 14/2017, fiind pe deplin convingiți de necesitatea ca legea să îndeplinească cerințele de calitate, precizie și previzibilitate stabilite de jurisprudența Curții Constituționale, precizează faptul că aceasta a abrogat OUG nr. 13/2017 înainte ca dispozițiile art. I al actului normativ abrogat să intre în vigoare, astfel încât dispozițiile art. I al OUG nr. 13/2017 nu au produs niciun efect și, pe cale de consecință, prin abrogarea expresă a unor prevederi legale înainte ca acestea să intre în vigoare nu se poate susține că s-a îngrădit autorului excepției dreptul la un proces echitabil și nici că prevederile legale criticate ar fi contrare dispozițiilor art. 53 din Constituție.

Precizează și faptul că în Decizia nr. 64 din 9 februarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

„(...)39. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că, în esență, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2017 modifica și completa dispozițiile Codului penal [art. I] și Codului de procedură penală [art. II]. Dispozițiile referitoare la modificarea și completarea Codului de procedură penală au intrat în vigoare la data publicării ordonanței de urgență în Monitorul Oficial al României, Partea I, respectiv la data de 1 februarie 2017. Art. I al ordonanței de urgență supuse controlului Curții Constituționale referitor la modificarea și completarea prevederilor Codului penal urma să intre în vigoare la 10 zile de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, Partea I, respectiv la data de 11 februarie 2017

[conform art. HI alin. (2) din ordonanța de urgență]. În acest context normativ, Guvernul a intervenit și a abrogat întreaga ordonanță de urgență pe data de 5 februarie 2017 prin art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 14/2017 privind abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 5 februarie 2017.

40. Așadar, în acest caz, Guvernul a făcut aplicarea, pe de o parte, a dispozițiilor art. 58 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, potrivit cărora "după intrarea în vigoare a unui act normativ, pe durata existenței acestuia pot interveni diferite evenimente legislative, cum sunt: modificarea, completarea, abrogarea, republicarea, suspendarea sau altele asemenea" și, pe de altă parte, a celor ale art. 58 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora "în situații temeinic justificate, prin excepție de la prevederile alin. (1), actele normative de importanță și complexitate deosebită pot fi modificate, completate sau, după caz, abrogate de autoritatea emitentă și în perioada cuprinsă între data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, și data prevăzută pentru intrarea lor în vigoare, cu condiția ca intervențiile propuse să intre în vigoare la aceeași dată cu actul normativ supus evenimentului legislativ." Potrivit art. 64 alin. (3) teza întâi din Legea nr. 24/2000, "abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv", astfel că, indiferent că dispozițiile legale criticate erau sau nu în vigoare la data intrării în vigoare a actului abrogator, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2017 este și rămâne abrogată".

De asemenea, prevederile legale criticate sunt, în opinia părții, conforme cu dispozițiile legale invocate de către autorul excepției, pe cale de consecință acestea sunt conforme și cu prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora statul roman se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.

Concluzionând, pentru motivele expuse anterior, apreciază că excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 14/2017 privind abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru modificarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, este neîntemeiată.

În ceea ce privește solicitarea de a depune documentația administrativă, menționează că potrivit art. 47 din HG nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării „Instrumentele de prezentare și motivare, variantele și formele succesive ale proiectelor de acte normative, originalul actului normativ adoptat, precum și documentele de politici publice se păstrează de Secretariatul General al Guvernului, astfel încât să se asigure cunoașterea întregului proces de elaborare a actului normativ respectiv.”

Prin urmare, documentele de la dosarul proiectului, respectiv avizul Consiliului Legislativ asupra proiectului, avizul de oportunitate privind urgența emis de Ministerul pentru relația cu Parlamentul, adresa Ministerului Afacerilor Interne prin care avizează favorabil proiectul, copii de pe adresele către președintele Consiliului Superior al Magistraturii, către Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Afacerilor Externe au fost transmise, potrivit legii. Secretariatul General al Guvernului cu ocazia adoptării actului normativ. Astfel, ele pot fi furnizate de Secretariatul General al Guvernului, care este parte în prezentul dosar și care deține documentele originale.

În raport de aceste considerente exprimate solicită respingerea acțiunii ca inadmisibilă.

**Prin întâmpinare**, părătul **GUVERNUL ROMÂNIEI** a solicitat **respingerea acțiunii ca inadmisibilă**, pentru următoarele considerente:

Sub un prim aspect solicită pârâtul a se observa că nici Constituția și nici Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 nu prevăd posibilitatea anulării ori a suspendării de către instanțele judecătorești, fie ele și de contencios administrativ, a unei legi ori a unei ordonanțe de Guvern.

Astfel, potrivit dispozițiilor cuprinse în art.126 pct.6 din Capitolului VI al Constituției României, republicată, referitoare la autoritatea judecătorească, „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

De asemenea, prin art. 9 din legea nr. 554/2004, modificată și completată, „persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.

Prin urmare, cadrul legal în vigoare conferă posibilitatea investirii instanțelor de contencios administrativ cu acțiuni formulate împotriva ordonanțelor guvernului, însă, acestea trebuie să respecte strict condițiile stabilite de norma specială, respectiv art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, situație care nu se regăsește în speță.

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 reprezintă o derogare legală de la prevederile art. 29 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și, în acord cu dispozițiile constituționale, stabilește care sunt singurele acte normative cu privire la care este aplicabilă această procedură specială (ordonanțele Guvernului), reglementarea fiind de strictă aplicare în sensul că, instanțele de contencios administrativ, ulterior sesizării Curții Constituționale și pronunțării acesteia în sensul declarării ca neconstituționale a dispozițiilor contestate, vor putea repune cauza pe rol, însă, doar în ceea ce privește prejudiciul cauzat de aceste texte legale.

Conform doctrinei și jurisprudenței, în cazul legilor, fiind eventual în prezența unor probleme de constituționalitate, nu se pune problema anulării/suspendării judiciare de către instanțele judecătorești, pentru că acest conflict este de competență exclusivă a Curții Constituționale. Exercitarea inițiativei legislative, având ca efect juridic sesizarea Parlamentului, reflectă, în fapt, intervenția executivului în activitatea legislativului. Relațiile dintre cele două puteri, executivă și legislativă, implică fie intervenții ale legislativului în activitatea executivului, prin delegarea legislativă prin care Guvernul este abilitat de către Parlament să emite norme juridice în domenii rezervate legii, prin ordonanțe sau ordonanțe de urgență, fie intervenții ale executivului în activitatea legislativă, prin inițiativa legislativă.

În ambele situații, actele emise de Guvern (proiecte de legi sau ordonanțe și ordonanțe de urgență) sunt supuse unui alt fel de „cenzură”, în fața Curții Constituționale, respectiv a Parlamentului, atunci când sunt supuse spre aprobare acestuia, fiind deci exceptate de la controlul judecătoresc, pe cale directă, reglementat de Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ.

În speță, cererile părții reclamante de suspendare și anulare a prevederilor OUG nr. 14/2017 sunt inadmisibile, în esență, solicitându-se extinderea nejustificată a competențelor puterii judecătorești și încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de dispozițiile art. 1 alin. 4 din Legea fundamentală, potrivit căreia „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor, principiu ce fundamentează temeiul democrației constituționale.”

De altfel, reclamantul ignoră semnificația dată de Legea nr. 554/2004 (art.2 alin.1 lit.c) noțiunii de act administrativ, iar acțiunea nu este însoțită de excepția de neconstituționalitate pentru a fi incidente dispozițiile art. 9 din lege.

În acest context, reamintim că ordonanțele de urgență nu sunt acte administrative, ci acte normative, cu putere de lege, adoptate în temeiul delegării legislative stabilite de art.115 din Constituția României, iar pentru aceste motive ele nu pot fi anulate sau suspendate de instanțele de contencios administrativ (în acest sens, cu titlu de exemplu, a se vedea Decizia nr.938/07.03.2008 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția contencios administrativ și fiscal disponibilă pe site-ul instanței).

Potrivit doctrinei din sistemul de drept românesc, actele administrative cu caracter normativ sunt acte care cuprinde reglementări de principiu, formulate în abstract, destinat unui număr nedeterminat de persoane. Conform principiului separației puterilor în stat, funcția executivă este realizată de Guvern, iar funcția legislativă este exercitată de către Parlament.

Ordonanța de urgență nu este un act administrativ, ci este un act cu putere de lege, adoptat de Guvern în virtutea delegării legislative reglementate de prevederile art.115 alin.(4)-(8) din Constituția României, republicată și supus aprobării Parlamentului României, astfel încât nu este susceptibil de suspendare a executării, în sensul art.14-15 din Legea nr.554/2004. Controlul de legalitate al ordonanțelor Guvernului nu se face prin intermediul acțiunii în contencios administrativ, ci pe calea controlului de constituționalitate.

Calea de contestare a ordonanțelor de Guvern, care reprezintă acte de sorginte guvernamentală, este cea prevăzută de dispozițiile art.9 din Legea nr.554/2004, modificată și completată, care se inspiră, în mare măsură, din prevederile fundamentale ale art.126 alin.(6) din Constituție.

Astfel, potrivit alin. (1) al acestui articol, competența de a soluționa cererile persoanei vătămate prin ordonanțe ale Guvernului sau prin dispoziții ale acestora, este atribuită instanțelor de contencios administrativ. Însă, această cale procedurală specială nu oferă, deopotrivă, instanței competente sesizate și posibilitatea de a controla efectiv constituționalitatea acestor acte administrative atipice, ci doar pe aceea de a aprecia asupra condițiilor de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate, prevăzute de Legea nr.47/1992, republicată.

Împotriva acestor acte normative de sorginte guvernamentală, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim are deschisă calea acțiunii, însoțită, eventual, de excepția neconstituționalității. Dacă instanța în fața căreia s-a introdus acțiunea împotriva ordonanței Guvernului sau a unor dispoziții ale acesteia, însoțită de excepția neconstituționalității, apreciază că sunt întrunite prevederile Legii nr. 47/1992, va suspenda judecarea pe fond a cauzei și va sesiza, prin încheiere motivată, forul constituțional.

Potrivit art. 1 din Legea nr. 47/1992, republicată, unica autoritate de jurisdicție constituțională din România este Curtea Constituțională. Cu toate acestea, nici chiar acestei autorități jurisdicționale, care, potrivit atribuțiilor și competențelor sale legale, se poate pronunța asupra constituționalității ordonanțelor sau dispozițiilor acestora supuse controlului său, legea nu îi oferă posibilitatea legală de a suspenda aceste dispoziții, în cazul constatării neconstituționalității lor.

Art.146 lit. d) din Constituția României, republicată, precum și art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992 se referă la excepțiile de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia. Excepția trebuie să aibă ca obiect neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare „care are legătură cu soluționarea cauzei

Din dispozițiile menționate se deduce faptul că posibilitatea ridicării excepției de neconstituționalitate presupune existența unui litigiu pe rolul instanței, iar soluționarea acestuia depinde de rezolvarea de către Curtea Constituțională a unei excepții care are legătură cu cauza.

În acest sens, Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr. 660/2007 (publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr, 525 din 2 august 2007) că legile și ordonanțele de Guvern nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă în acest scop la instanța de judecată sau

de arbitraj comercial, ci numai pe cale de excepție, în valorificarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim. Or, atunci când obiectul acțiunii principale introdusă la instanța de judecată este constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau de urgență a Guvernului sau a unei dispoziții din aceasta, excepția de neconstituționalitate este transformată într-o veritabilă acțiune directă, pierzându-și natura sa de excepție, înțeleasă ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecării.

Totodată, trebuie observat că prin Decizia Curții Constituționale nr.838/27.05.2009 a fost constatată existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească, pe de o parte, și Parlamentul României și Guvernul României, pe de altă parte, stabilindu-se că „în exercitarea atribuției prevăzute de art. 126 alin. 3 din Constituție, Înalta Curte de Casație și Justiție are obligația de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, cu respectarea principiului fundamental al separației și echilibrului puterilor, consacrat de art.1 alin.4 din Constituția României, Înalta Curte de Casație și Justiție nu are competența constituțională să instituie, să modifice sau să abroge norme juridice cu putere de lege ori să efectueze controlul de constituționalitate al acestora

În al doilea rând, tot în susținerea inadmisibilității acțiunii, solicită a se observa că deși au fost invocate formal printre temeiurile de drept ale cererii și dispozițiile art. 9 alin.1 din Legea nr.554/2004, totuși, aceasta nu respectă exigențele textului de lege, în sensul că acțiunea ar fi trebuit să aibă un obiect complex, respectiv să existe o cerere principală specifică contenciosului administrativ subiectiv, și anume dovada unei vătămări concrete a unui drept sau interes legitim, printr-un act administrativ emis în baza ordonanței guvernului atacată în cauză, iar excepția de neconstituționalitate a acesteia ar fi trebuit să constituie o cerere secundară.

Așa cum a mai arătat, doctrina și jurisprudența au stabilit că atunci când obiect exclusiv al cererii principale adresate instanței de judecată este constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau a unei ordonanțe de urgență a Guvernului, excepția de neconstituționalitate este transformată într-o veritabilă acțiune, pierzându-și, astfel, natura sa de excepție, înțeleasă ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecării, ceea ce nu este admisibil.

Or, deși reclamantul a înțeles să își întemeieze formal acțiunea și pe dispozițiile art.9 din Legea nr.554/2004, solicită a se constata că în cazul său cererea principală, deci fondul cauzei, se identifică practic cu excepția de neconstituționalitate.

În acest context, arată că instanța supremă a stabilit anterior, într-o speță similară, referitor la obiectul acțiunii că „din interpretarea coroborată a celor două alineate ale art. 9 din Legea nr.554/ 2004 rezultă că pentru ca o acțiune întemeiată pe dispozițiile acestui articol să poată fi considerată admisibilă de către instanța de contencios administrativ, aceasta nu poate să aibă ca obiect însăși anularea pe motiv de neconstituționalitate a unei ordonanțe ori a unor dispoziții dintr-o ordonanță”, făcându-se trimitere și la Decizia Curții Constituționale nr.660 din 4 iulie 2007.

În pofida dispozițiilor legale anterior amintite, pe care le-a ignorat cu desăvârșire, reclamantul a apreciat că poate acționa în contencios subiectiv, chiar fără să fi solicitat prin cererile deduse judecării anularea vreunor acte individuale, în legătură cu care să se stabilească legătura de cauzalitate cu vătămarea intereselor sale private.

În consecință, având în vedere că o cerere este inadmisibilă când dreptul pretins nu este recunoscut de lege sau când condițiile de admisibilitate ale căii procedurale exercitate nu sunt îndeplinite în raport cu reglementarea legală, situație ce se regăsește în cazul cererilor formulate împotriva OUG nr. 14/2017, solicită admiterea excepției și să respingerea acțiunii ca inadmisibilă.

**Deliberând cu prioritate, în acord cu prevederile art. 248 alin. 1 C.pr.civ. asupra excepției inadmisibilității acțiunii, invocată de fiecare pârât prin întâmpinare, Curtea reține următoarele:**

Prin acțiunea promovată, reclamantul (...) a solicitat în contradictoriu cu pârâții Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului și Ministerul Justiției, ca prin hotărârea ce se va pronunța să se dispună anularea OUG nr. 14/05.02.2017 și suspendarea efectelor OUG nr. 14/05.02.2017 până la soluționarea definitivă a cauzei, solicitând totodată sesizarea Curții constituționale cu excepția de neconstituționalitate a OUG nr. 14/2017.

Acțiunea a fost întemeiată pe dispozițiile art. 1 alin. 7 din legea nr. 554/2004, potrivit căroră „*persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile prezentei legi.*”

Rezultă, prin urmare, că pentru repararea atingerilor aduse drepturilor ori intereselor legitime ale unei persoane printr-o ordonanță de urgență, se poate recurge la contenciosul administrativ, însă în condițiile reglementate de legea organică.

Aceste condiții se regăsesc în art. 9 din lege, temei juridic indicat de reclamant în acțiune, care stipulează “*Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului*

(1) *Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.*

(2) *Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond.*

(3) *După pronunțarea Curții Constituționale, instanța de contencios administrativ repune cauza pe rol și dă termen, cu citarea părților. Dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, instanța soluționează fondul cauzei; în caz contrar, acțiunea se respinge ca inadmisibilă.*

(4) *În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, acțiunea poate fi introdusă direct la instanța de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.*

(5) *Acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.”*

Astfel, prevederile art. 9 alin. final enumeră tipurile de acțiuni pe care se poate grefa excepția de neconstituționalitate a unei ordonanțe de urgență, alin. 1 stipulând expres că obiectul principal al cererii nu poate fi constatarea neconstituționalității ordonanței de urgență. Astfel, obiectul unei asemenea acțiuni poate consta în anularea actelor administrative emise în baza ordonanței și repararea prejudiciilor produse prin aceste ordonanțe, sub rezerva declarării neconstituționale a ordonanței.

Prin urmare, interpretând *per-a-contrario* prevederile art. 9 alin. 5, rezultă că o astfel de excepție nu poate însoți o acțiune la instanța de contencios administrativ având ca obiect chiar anularea ordonanței de urgență, în condițiile în care articolul citat face vorbire de actele administrative emise în baza ordonanței de urgență.

Pe de altă parte, prevederile art. 8 din legea nr. 554/2004, de asemenea invocate de reclamant, constituie norma generală în referire la obiectul acțiunii în contenciosul administrativ, în raport de care art. 9 constituie norma specială, aplicabilă în ipoteza de excepție a acțiunilor îndreptate împotriva ordonanțelor Guvernului, așadar în cauza de față.

Pe de altă parte, Curtea reține neîncadrarea obiectului cererii deduse judecării în ipotezele redacte de art. 8, care se referă la contestarea în instanță a unui **act administrativ unilateral**, la nesoluționarea în termen sau la refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, respectiv la litigiile privind contractul administrativ.

De asemenea, dispozițiile art. 14 și 15 din legea nr. 554/2004 în referire la suspendarea executării actului vizează **actul administrativ unilateral**.

Potrivit definiției consacrate prin art. 2 alin. 1 lit. c din aceeași lege, prin act administrativ se înțelege **actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice(...)**.

Or, aceste prevederi legale nu sunt aplicabile în ipoteza unei ordonanțe de urgență, act normativ cu putere de lege, întrucât aceasta nu poate face obiectul controlului judiciar. Dealtfel, acest aspect reiese chiar din modul de reglementare al acțiunilor împotriva ordonanțelor Guvernului în legea contenciosului administrativ, art. 9 stipulând expres că obiectul principal al unei astfel de acțiuni nu poate fi constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.

În același sens, dispozițiile art. 126 alin. 6 din Constituție statuează **“Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.2**

Potrivit art. 1 alin. 2 din legea nr. 47/1992, Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România iar potrivit art. 1 alin. 2 din legea nr. 24/2000 **“Actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, republicată, cu dispozițiile prezentei legi, precum și cu principiile ordinii de drept.”**

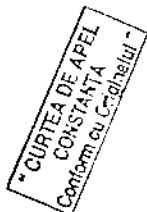
De asemenea, potrivit art. 1 alin. 4 din Constituție, **“Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale”.**

Cu privire la competența unei instanțe de a modifica sau abroga legi, Curtea Constituțională a reținut, prin decizia nr. 818 din 3 iulie 2008: **„.../.../Documents and Settings/Laptes Gabriela/Sintact 2.0/cache/Legislatie/temp%22În virtutea textelor constituționale menționate, Parlamentul și, prin delegare legislativă, în condițiile art.115 din Constituție, Guvernul au competența de a institui, modifica și abroga norme juridice de aplicare generală. Instanțele judecătorești nu au o asemenea competență, misiunea lor constituțională fiind aceea de a realiza justiția - art.126 alin.(1) din Legea fundamentală -, adică de a soluționa, aplicând legea, litigiile dintre subiectele de drept cu privire la existența, întinderea și exercitarea drepturilor lor subiective.”**

Prin decizia menționată au fost declarate neconstituționale, printre altele, dispozițiile art. 27 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.137/2000, în măsura în care din acestea se desprinde înțelesul că instanțele judecătorești au competența **să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege**, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative.

Rezultă, prin urmare, că cererea privind anularea, respectiv suspendarea executării unei ordonanțe de urgență nu poate fi dedusă controlului judiciar, excedând competențelor instanțelor judecătorești. Nefiind incidentă niciuna dintre ipotezele vizate de teza art. 9 alin. 5 din legea nr. 554/2004, nici excepția de neconstituționalitate nu poate urma cursul reglementat în art. 9 alin. 2 din lege, nefiind invocată într-o acțiune admisibilă, grefată pe coordonatele procesuale redată în articolul menționat.

Apreciind, pentru toate aceste considerente, că excepția inadmisibilității acțiunii este întemeiată, instanța o va admite, cu consecința respingerii întregii acțiuni, ca inadmisibilă.



**PENTRU ACESTE MOTIVE,  
ÎN NUMELE LEGII  
HOTĂRĂȘTE**

**Admite excepția inadmisibilității acțiunii.**

**Respinge acțiunea în contencios administrativ și fiscal promovată de reclamantul (...), cu domiciliul în (...), str. (...), nr.(...), (...)- (...), jud. (...) în contradictoriu cu pârâtul **GUVERNUL ROMÂNIEI - PRIM MINISTRU - prin SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI**, cu sediul în București, Piața Victoriei, nr.1, sector 1 și pârât **MINISTERUL JUSTIȚIEI**, cu sediul în București, Apolodor, nr.17, sector 5, ca inadmisibilă.**

Cu drept de recurs în 15 zile de la comunicare, cererea urmând a se depune la Curtea de Apel Constanța.

Pronunțată în ședința publică, astăzi, 20 aprilie 2017.

**Președinte,  
Roxana Nicoleta Bacu**

**Grefier,  
Mihaela Petcu**