

**DECIZIA Nr.757  
din 23 noiembrie 2017**

**asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională  
dintre Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de  
pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție,  
pe de altă parte**

<b>Valer Dorneanu</b>	<b>- președinte</b>
<b>Marian Enache</b>	<b>- judecător</b>
<b>Petre Lăzăroiu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Daniel Marius Morar</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mona-Maria Pivniceru</b>	<b>- judecător</b>
<b>Doina Livia Stanciu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Varga Attila</b>	<b>- judecător</b>
<b>Benke Károly</b>	<b>- magistrat-asistent șef</b>

1. Pe rol se află examinarea cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte, cerere formulată de președintele Senatului.

2. Cererea fost formulată în temeiul art.146 lit.e) din Constituție și al art.11 alin.(1) lit.A.e) și art.34 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.10891/23 octombrie 2017 și constituie obiectul Dosarului nr.2635E/2017.

3. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 16 noiembrie 2017, în prezența domnului Cristian Ionescu, consilier la Cabinetul președintelui Senatului, din partea președintelui Senatului, a domnului Tudorel Toader, ministrul justiției, din partea Guvernului României, și a doamnei Simona Ricu, procuror șef al Serviciului judiciar civil din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație

și Justiție, delegată procuror șef serviciu la Direcția Națională Anticorupție - Secția judiciară, Serviciul de reprezentare la Înalta Curte de Casație și Justiție II, din partea Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, și au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când Curtea, în temeiul art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, a amânat pronunțarea pentru data de 23 noiembrie 2017, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

### **CURTEA,**

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

4. Prin Adresa nr.I/2728/23 octombrie 2017, **Președintele Senatului a sesizat Curtea Constituțională cu cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte.**

5. Prin cererea formulată, se solicită Curții Constituționale constatarea și soluționarea conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte, declanșat de cercetarea penală, de către această ultimă autoritate publică, a legalității Hotărârii Guvernului nr.858/2013, respectiv a Hotărârii Guvernului nr.943/2013.

6. În cererea formulată se arată, în esență, că Direcția Națională Anticorupție a dispus efectuarea urmăririi penale față de doamna Sevil Shhaideh, viceprim-ministru, ministrul dezvoltării regionale, administrației publice și fondurilor europene, aceasta fiind suspectată de săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu. Se arată că, prin procesul-verbal de aducere la cunoștință a calității de

suspect, s-a arătat că, „în perioada 23 septembrie 2013 - decembrie 2013, în calitate de secretar de stat, în baza Ordinului nr.1850/2013 privind delegarea de atribuții ale ministrului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, și-a însușit în totalitate conținutul notei de fundamentare și al proiectului de Hotărâre a Guvernului prin semnare, a inițiat și promovat Hotărârea Guvernului nr.943/2013 prin care se consfințea transmiterea unor părți din imobilele Insula Belina și Brațul Pavel, prin încălcarea flagrantă a dispozițiilor legale care reglementează normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative raportate la art.136 alin.(3) din Constituția României, art.3 din Legea apelor nr.107/1996, art.3 alin.(2), art.10 alin.(2) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, Anexa nr.2 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.107/2002 privind înființarea Administrației Naționale Apele Române, art.1 din Legea nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială, care nu permiteau un astfel de transfer, aspect semnalat în repetate rânduri de către Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Justiției, prin aceasta obținându-se un avantaj patrimonial de către Unitatea Administrativ Teritorială Teleorman și Consiliul județean Teleorman, respectiv dreptul de proprietate și dreptul de administrare asupra unei părți din Insula Belina și Brațul Pavel, corelativ cauzându-se un prejudiciu statului român, precum și o vătămare a drepturilor și intereselor legitime ale Administrației Naționale «Apele Române» prin lipsirea de dreptul de administrare asupra acestor imobile și a digurilor”.

7. Se arată că faptele anchetate privesc, în principal, aspectul că „nivelul actului normativ emis de Guvern în sensul transmiterii imobilelor în cauză trebuia să se materializeze într-o lege și nu într-o hotărâre de Guvern”. Or, verificarea legalității unei hotărâri de Guvern aparține instanței de contencios administrativ, respectiv judecătorului specializat, iar nu Ministerului Public - Direcția Națională Anticorupție.

8. Se susține că, prin dispozițiile Constituției, Guvernul a căpătat o putere de reglementare normativă care are caracter secundar, subsidiar legii. Prin această activitate normativă, care are un evident caracter politic, se stabilesc modalități concrete de îndeplinire a programului de guvernare acceptat de Parlament. Astfel de modalități de guvernare nu pot fi anchetate de Ministerul Public. Dacă, prin absurd, s-ar accepta ca Ministerul Public să cenzureze opțiunile normative (politice) ale Guvernului, ar însemna că această autoritate publică capătă capacitatea unui organism care se poate opune îndeplinirii programului de guvernare pentru care a votat majoritatea cetățenilor țării.

9. În aceste condiții, se solicită Curții Constituționale să constate că nu intră în competența Ministerului Public - Direcția Națională Anticorupție să verifice legalitatea, oportunitatea și circumstanțele elaborării hotărârilor de Guvern, și că, prin declanșarea unei anchete vizând aspectele menționate, Ministerul Public a săvârșit „acte și acțiuni concrete” de încălcare a competenței Guvernului, ceea ce a dus la declanșarea unui conflict juridic de natură constituțională între cele două autorități. De asemenea, prin verificările efectuate, Ministerul Public - Direcția Națională Anticorupție, și-a arogat competența de a efectua o anchetă penală într-un domeniu care excedează cadrului legal, cu încălcarea competenței Guvernului de a adopta hotărâri.

10. Se mai arată că, potrivit art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, se poate dispune trecerea unui bun din domeniul public al statului și cel public al unității administrativ-teritoriale, la cererea consiliului județean, prin hotărâre de Guvern. Astfel, o hotărâre de Guvern adoptată în condițiile de mai sus nu poate fi realizată prin încălcarea unei legi, așa încât nu se poate reține săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu. Prin modalitatea de interpretare aleasă, Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție nesocotește Deciziile Curții Constituționale nr.405 din 15 iunie 2016 și nr.392 din 6 iunie 2017.

11. În consecință, Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție și-a depășit competențele stabilite prin lege, intervenind în domeniul de activitate exclusiv al Guvernului, acela de a adopta hotărâri de Guvern, încercând să se pronunțe asupra oportunității promovării acestora.

12. Potrivit doctrinei de drept administrativ, actele administrative (așadar și hotărârile de Guvern) constituie o formă juridică principală a activității organelor administrației publice, dau expresie unei voințe juridice unilaterale, sunt emise numai în realizarea puterii publice și au un regim juridic specific, în centrul căruia se află Legea contenciosului administrativ nr.554/2004.

13. Există mecanisme constituționale și legale care să asigure remedii eficiente, în situația în care hotărârile adoptate de Guvern ar fi nelegale. Aceste remedii sunt stabilite, însă, de legiuitorul constituant în competența instanțelor de contencios administrativ, în aplicarea dispozițiilor art.126 alin.(6) din Constituție. Sancțiunea aplicată pentru nerespectarea dispozițiilor legale în procedura de elaborare/ adoptare a unei hotărâri de Guvern este una de drept extrapenal, respectiv constatarea nelegalității hotărârii de Guvern de către instanțele judecătorești de contencios administrativ, cu consecința lipirii acestor acte de efecte juridice. Ministerul Public - Direcția Națională Anticorupție trebuie să se conformeze cadrului constituțional enunțat, având reglementată posibilitatea de a declanșa mecanismele de exercitare a competențelor conferite autorităților mai sus menționate, prin formularea de cereri referitoare la nelegalitatea hotărârilor de Guvern, în limitele și cu respectarea atribuțiilor instanțelor de contencios administrativ, iar nu și o competență proprie de control.

14. Nu poate fi primită susținerea potrivit căreia Ministerul Public - Direcția Națională Anticorupție și-ar exercita doar o competență proprie atunci când primește un denunț legat de circumstanțele adoptării unui act administrativ. Prin absurd, eventuale anchete penale, declanșate ca urmare a oricăror denunțuri și

extinse față de mai mulți membri ai Guvernului, ar bloca, practic, activitatea unei autorități publice de rang constituțional, cu atribuții esențiale în realizarea politicii interne și externe a statului, ceea ce ar pune în pericol însăși existența statului. O astfel de competență a Ministerului Public nu a fost configurată de legiuitorul constituțional, nu are suport în nicio normă a Constituției și nici nu ar fi de conceput să existe. Verificarea legalității hotărârilor de Guvern revine instanțelor de contencios administrativ.

15. Întrucât, în prezenta cauză, ancheta penală privește circumstanțele, legalitatea, oportunitatea adoptării a două hotărâri de Guvern, aceasta reprezintă o imixtiune nepermisă în activitatea de exercitare a competenței primare a Guvernului, cu încălcarea art.108 și art.126 alin.(6) din Constituție, fiind, așadar, un act sau o acțiune concretă de încălcare a competenței Guvernului, în sensul definiției date conflictului juridic de natură constituțională. Nici legalitatea, nici oportunitatea adoptării unui act normativ de către Guvern nu pot controlate de Ministerul Public.

16. În susținerea celor de mai sus, sunt invocate Decizia Curții Constituționale nr.68 din 27 februarie 2017 și Raportul privind „Relația dintre răspunderea politică și răspunderea penală în ceea ce privește activitatea membrilor Guvernului”, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept - Comisia de la Veneția, cu ocazia celei de-a 94-a Sesiuni Plenare, desfășurate la Veneția, în 8-9 martie 2013.

17. Prin urmare, se consideră că există temeuri de fapt și de drept în vederea sesizării Curții Constituționale pentru a constata existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte, conflict generat de actele acestei din urmă autorități de verificare a legalității și oportunității adoptării unor hotărâri de Guvern.

18. În temeiul art.35 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au fost solicitate punctele de vedere ale părților aflate în conflict asupra conținutului conflictului și a eventualelor căi de soluționare a acestuia.

19. **Guvernul**, în punctul de vedere comunicat, susține că problematica în cauză poartă asupra întinderii competenței/ atribuțiilor constituționale ale Guvernului (adoptarea de hotărâri), pe de o parte, și ale Ministerului Public - Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte (realizarea cercetării/ urmăririi penale), în legătură cu procesul de adoptare a două hotărâri de Guvern.

20. În esență, Curtea Constituțională este chemată să decidă dacă intră în competența Ministerului Public verificarea circumstanțelor și oportunității adoptării unor hotărâri ale Guvernului, respectiv dacă prin declanșarea unei urmăriri penale vizând aceste aspecte, Ministerul Public săvârșește „acte și acțiuni concrete” de încălcare a competenței constituționale a Guvernului.

21. Atunci când o hotărâre de Guvern încalcă legea sau adaugă la dispozițiile legii, ea poate fi atacată în instanța de contencios administrativ în temeiul art.52 din Constituție și a dispozițiilor legii speciale în materie, Legea contenciosului administrativ nr.554/2004. Actele administrative (așadar și hotărârile de Guvern) constituie o formă juridică principală a activității organelor administrației publice, dau expresie unei voințe juridice unilaterale, sunt emise numai în realizarea puterii publice și au un regim juridic specific, în centrul căruia se află Legea contenciosului administrativ nr.554/2004.

22. Există, așadar, mecanisme constituționale și legale care să asigure remedii eficiente în situația în care hotărârile adoptate de Guvern ar fi contrare Constituției și legii. Aceste remedii sunt stabilite, însă, de legiuitorul constituant în competența instanțelor de contencios administrativ, în aplicarea dispozițiilor art.126 alin.(6) din Constituție. Sancțiunea aplicată pentru nerespectarea dispozițiilor legale în procedura de elaborare/ adoptare a unei hotărâri de Guvern este una de drept

extrapenal, respectiv constatarea nelegalității hotărârii de Guvern de către instanțele judecătorești de contencios administrativ, cu consecința lipirii acestor acte de efecte juridice.

23. Chiar dacă nu este o structură reglementată la nivel constituțional (art.131 din Constituție referindu-se numai la procurori organizați în parchete), Direcția Națională Anticorupție a fost configurată de legiuitor ca făcând parte din Ministerul Public și, prin urmare, trebuie să se conformeze cadrului constituțional și legal care stabilește rolul Ministerului Public, iar nu al altor autorități. Normele de referință stabilesc, în acest sens, posibilitatea de a declanșa mecanismele de exercitare a competențelor conferite autorităților mai sus menționate, prin formularea de cereri referitoare la nelegalitatea hotărârilor de Guvern, în limitele și cu respectarea atribuțiilor instanțelor de contencios administrativ, iar nu și o competență proprie de control a legalității, constituționalității, oportunității adoptării hotărârilor de Guvern. Procedând astfel, Ministerul Public - Direcția Națională Anticorupție se substituie, după caz, fie însuși Guvernului (în evaluarea oportunității/ legalității/ constituționalității adoptării hotărârilor de Guvern), fie instanțelor de contencios administrativ (în realizarea controlului sub aspectele menționate a adoptării actelor Guvernului).

24. Printr-o eventuală anchetă extinsă, față de mai mulți membri ai Guvernului, ar fi, practic, blocată activitatea unei autorități publice de rang constituțional, cu atribuții esențiale în realizarea politicii interne și externe a statului, ceea ce ar pune în pericol însăși existența statului. O astfel de competență a Ministerului Public nu a fost configurată de legiuitorul constituțional, nu are suport în nicio normă a Constituției și nici nu ar fi de conceput să existe. Ministerul Public nu are rolul de a cenzura actele administrative, pe care, eventual, le-ar putea ataca în contencios administrativ, însă în limitele date prin chiar lege - art.1 alin.(4), (5) și (9) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 - motiv pentru care se



apreciază că procurorul nu se poate pronunța direct asupra oportunității emiterii acestora, ori a legalității prin evaluarea circumstanțelor de adoptare, iar dacă ar proceda astfel ar încălca principiul separației puterilor în stat, care stă la baza întregului edificiu al statului de drept. Oportunitatea actului administrativ derivă tocmai din posibilitatea emitentului de a alege, într-un moment și loc date, soluția aptă să corespundă în cea mai mare măsură unui anumit interes concret. Competența de a aprecia oportunitatea, față de anumite circumstanțe, revine în primul rând emitentului, care, însă, trebuie să respecte limitele legale, constituționale, iar, ulterior, instanței de contencios administrativ, care se va raporta tot la lege și Constituție în cenzurarea actelor administrative.

25. Astfel, emitentului trebuie să îi rămână o anumită marjă de apreciere, chiar și instanța de contencios administrativ putând aprecia oportunitatea unui act doar în situația în care acesta a fost emis cu exces de putere.

26. Acceptând o soluție contrară, după care instanța de contencios administrativ și, mai mult, parchetul și instanța penală, ar fi competente să stabilească acea conduită, unică și conformă cu legea, care trebuia urmată, nu doar că se pune în discuție principiul separației puterilor în stat, dar se golește de conținut libertatea de apreciere a puterii administrative.

27. Întrucât ancheta penală privește, potrivit datelor publice, circumstanțele, legalitatea și oportunitatea adoptării a două hotărâri de Guvern, ancheta penală reprezintă o imixtiune nepermisă în activitatea de exercitare a competenței primare a Guvernului, cu încălcarea art.108 și art.126 alin.(6) din Constituție, fiind, așadar, un act sau acțiune concretă de încălcare a competenței Guvernului în sensul definiției date conflictului juridic de natură constituțională.

28. Pentru cele expuse, se consideră că există suficiente temeiuri pentru a susține că ancheta penală declanșată constituie o încălcare a prevederilor și principiilor constituționale mai sus menționate și, pe cale de consecință, se solicită

Curții Constituționale pronunțarea unei decizii prin care să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public - Direcția Națională Anticorupție, pe de o parte, și Guvernul României, pe de altă parte, conflict generat de ancheta declanșată cu privire la legalitatea și oportunitatea unor hotărâri de Guvern. Astfel, Ministerul Public - Direcția Națională Anticorupție și-a arogat competența de a efectua o anchetă penală într-un domeniu care excedează cadrului legal, ce poate conduce la un blocaj instituțional din perspectiva dispozițiilor constituționale ce consacră separația și echilibrul puterilor în stat. De asemenea, se solicită Curții Constituționale indicarea conduitei constituționale, respectiv exercitarea de către Ministerul Public - Direcția Națională Anticorupție a competențelor stabilite de lege în conformitate cu prevederile constituționale referitoare la separația puterilor în stat și, deci, abținerea de la orice acțiune care ar avea ca efect subrogarea în atribuțiile altei autorități publice. Totodată, se subliniază că Ministerul Public - Direcția Națională Anticorupție nu are competența de a desfășura activități de cercetare penală cu privire la legalitatea și oportunitatea hotărârilor de Guvern.

29. În sensul celor de mai sus, sunt invocate Decizia Curții Constituționale nr.68 din 27 februarie 2017 și Raportul privind „Relația dintre răspunderea politică și răspunderea penală în ceea ce privește activitatea membrilor Guvernului”, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept - Comisia de la Veneția, cu ocazia celei de-a 94-a Sesiuni Plenare, desfășurate la Veneția, în 8-9 martie 2013.

30. **Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție**, în punctul de vedere exprimat, apreciază că, în cauză, nu există un conflict juridic de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, respectiv Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte.

31. Se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, pentru a exista un conflict juridic de natură constituțională între autorități publice sunt necesare acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor. Potrivit aceleiași jurisprudențe, un rol decisiv în pronunțarea soluției îl are situația factuală, a cărei judicioasă determinare constituie premisa analizei efectuate de Curtea Constituțională.

32. Cu privire la susținerea președintelui Senatului referitor la faptul că legalitatea hotărârii de Guvern ar fi de competența exclusivă a instanței de contencios administrativ, este amintită Decizia Curții Constituționale nr.267 din 7 mai 2014, par.16, decizie prin care Curtea a constatat constituționalitatea soluției legislative potrivit căreia excepția de nelegalitate poate fi judecată de instanța investită cu judecarea fondului litigiului. De asemenea, cu privire la trecerea unui bun ce formează obiect exclusiv al proprietății publice a statului în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale este invocată Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, par.28.

33. Se arată că și Comisia de la Veneția atrage atenția asupra necesității de a nu utiliza proceduri penale pentru a sancționa greșelile și dezacordurile politice și, de asemenea, face recomandări cu privire la acordarea miniștrilor Guvernului unei largi marje de eroare. Prin urmare, însăși Comisia de la Veneția diferențiază formele de vinovăție și face propuneri strict cu privire la activitățile membrilor Guvernului care se înscriu în sfera culpei, lăsând statele europene să decidă referitor la pârghiile prin care ar trebui să sancționeze un comportament de natură penală care ar avea ca resort subiectiv intenția. Se constată, astfel, că indiciul pentru buna funcționare și

maturitatea unei democrații nu îl constituie scoaterea în afara răspunderii penale a oricărei acțiuni din sfera de activitate a miniștrilor, indiferent de forma de vinovăție, așa cum se susține în solicitarea președintelui Senatului care lasă să se înțeleagă că organul consultativ al Consiliului Europei recomandă crearea unei imunități pentru miniștrii.

34. În continuare, sunt redată prevederile art.131 și 132 din Constituție, art.62 și 63 din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, art.3 alin.(1) și art.13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție și art.22 din Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție. De asemenea, se mai arată că art.24 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002 prevede că dispozițiile din Codul de procedură penală, dispozițiile procedurale din Legea nr.78/2000 și din Legea nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială se aplică în mod corespunzător și în cauzele de competența Direcției Naționale Anticorupție, drept pentru care se face referire la art.3 alin.(4), art.288 alin.(1) și art.305 din Codul de procedură penală.

35. Cu privire la desfășurarea activității de urmărire penală, se invocă Decizia Curții Constituționale nr.236 din 19 aprilie 2016. Se arată că începerea urmăririi penale *in rem* nu mai este condiționată de verificarea existenței vreunui dintre cazurile prevăzute de art.16 alin.(1) din Codul de procedură penală, concluzionându-se în sensul că organele de urmărire penală au obligația de a efectua acte procedurale și de a administra mijloacele de probă, astfel încât să fie obținute informațiile necesare pentru dispunerea unei soluții, iar în cauză s-a procedat în conformitate cu aceste dispoziții legale. Prin urmare, în considerarea celor dezvoltate anterior, se apreciază că obligația efectuării unei anchete efective de către procuror rezultă fără dubiu, inclusiv în situațiile în care sesizarea privește adoptarea unor acte publicate în Monitorul Oficial.

36. În sensul celor de mai sus este invocată Sentința penală nr.529 din 4 iunie 2014, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia Curții Constituționale nr.23 din 20 ianuarie 2016, par.18-20, Hotărârea din 20 martie 2012, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *C.A.S. și C.S. împotriva României*, „Recomandarea Rec(2000)19 privind rolul procurorilor în sistemul de justiție penală; Recomandarea Rec (87)18 a Comitetului de Miniștri” și Declarația de la Bordeaux privind procurorii într-o societate democratică din 2 iulie 2009, adoptată de Consiliul Europei.

37. Prin urmare, în ceea ce privește obiectul Dosarului nr.218/P/2017 al Direcției Naționale Anticorupție - Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție, acesta privește posibile infracțiuni de abuz în serviciu, constând în încălcarea unor atribuții reglementate în legislația primară de către mai mulți funcționari publici în sensul legii penale, cu ocazia adoptării Hotărârii Guvernului nr.858/2013, respectiv a Hotărârii Guvernului nr.943/2013. Se arată că cele două hotărâri au natura unor acte administrative cu caracter individual și nu a unor acte normative, cum greșit se reține în cuprinsul sesizării. Așa cum se reține chiar în sesizarea formulată de președintele Senatului, autoritatea judecătorească are competența de a cenzura legalitatea unor hotărâri ale Guvernului, astfel încât nu se poate invoca faptul că reprezentanții Direcției Naționale Anticorupție și-ar fi asumat atribuții aparținând unei alte puteri constituționale. În acest sens, se subliniază că prin Decizia Curții Constituționale nr.68 din 27 februarie 2017 au fost excluse din sfera de verificare a organelor judiciare doar actele normative din sfera legislației primare, adoptate de Guvern în exercitarea unor atribuții specifice autorității legiuitoare, nu și alte categorii de acte adoptate de Guvern.

38. În situația în care urmărirea penală efectuată în cauză va contura date cu privire la săvârșirea unor infracțiuni, instanța de judecată este cea care se va

pronunța asupra tuturor faptelor cu care va fi sesizată, în exercitarea atribuțiilor sale fundamentale. Împrejurarea că „un act administrativ” poate fi contestat pe calea „contenciosului constituțional” nu poate exclude răspunderea penală a funcționarului care, acționând cu intenție, a încălcat legea și a produs una din urmările prevăzute în conținutul constitutiv al infracțiunii de abuz în serviciu.

39. Delimitarea dintre răspunderea administrativă și cea penală pentru încălcarea unei atribuții de serviciu se face prin analiza împrejurărilor în care a fost comisă fapta, a formei de vinovăție cu care a acționat funcționarul și a consecințelor produse, analiză care nu poate fi efectuată decât în cadrul procesual, de către un organ judiciar.

40. Se indică faptul că examenul jurisprudențial a validat situații în care, cu ocazia adoptării unor hotărâri de Guvern cu caracter individual, ori a unor alte acte administrative cu caracter individual, au fost comise fapte de corupție sancționate de instanțele judecătorești.

41. În acest sens, trebuie avut în vedere și că, potrivit art.52 din Codul de procedură penală, instanța penală este competentă să judece orice chestiune prealabilă soluționării cauzei, chiar dacă prin natura ei acea chestiune este de competența altei instanțe, inclusiv a celei de contencios administrativ. Prin natura lor, infracțiunile de abuz în serviciu au întotdeauna ca obiect acte îndeplinite de funcționari publici care pot fi contestate pe calea contenciosului administrativ. A admite raționamentul formulat în cuprinsul sesizării, și anume că existența căii de atac în contencios administrativ echivalează cu exonerarea de răspundere penală a funcționarilor care au emis actul contestat, ar avea efecte de neacceptat într-un stat de drept, ducând practic la o dezincriminare a acestor categorii de fapte.

42. Astfel fiind, rezultă că „activitatea procurorilor”, la care sesizarea președintelui Senatului face referire, nu reprezintă altceva decât expresia unor

competențe constituționale și legale proprii, fără a se putea determina o imixtiune în activitatea de legiferare specifică Guvernului. Altfel spus, activitatea de urmărire penală nu poate avea aptitudinea să conducă la un conflict juridic de natură constituțională, pentru că nu are ca obiect oportunitatea și constituționalitatea adoptării unei hotărâri de Guvern, ci fapte penale. Cercetările penale se desfășoară în faza de urmărire penală, care are un caracter esențialmente nepublic, extinderea urmăririi penale cu privire la fapte noi are în vedere dispozițiile art.56 alin.(1) din Codul de procedură penală. Se mai subliniază faptul că principiul aflării adevărului este principiul fundamental al procesului penal potrivit căruia organele judiciare au obligația de a asigura, pe bază de probe, aflarea adevărului cu privire la faptele și împrejurările cauzei.

43. Legalitatea și temeinicia soluțiilor adoptate de către procuror pot face obiect al cenzurii de către procurorul ierarhic superior și judecătorul de drepturi și libertăți, potrivit art.339-341 din Codul de procedură penală, și de către instanța de judecată, în cadrul procedurii de cameră preliminară, potrivit art.342-348 din Codul de procedură penală.

44. Obiectul urmăririi penale și activitatea de anchetă sunt supuse controlului instanțelor judecătorești, în cadrul funcției de verificare a legalității trimiterii ori netrimiterii în judecată, funcție exercitată de judecător în procedura de cameră preliminară. Cu referire la această fază procesuală, se invocă Decizia Curții Constituționale nr.838 din 8 decembrie 2015, par.23-30.

45. Cu privire la faza de judecată, sunt redată prevederile art.393 și 396 din Codul de procedură penală, concluzionându-se că instanța de contencios constituțional nu se poate substitui nici judecătorului de cameră preliminară (în a cărui competență intră verificarea legalității administrării probelor și a efectuării actelor de către organele de urmărire penală) și nici instanței de judecată (competență

să hotărască asupra învinuirii aduse inculpatului și să constate, dincolo de orice îndoială rezonabilă, că fapta există, constituie infracțiune și a fost săvârșită de inculpat).

46. Pe de altă parte, în situația în care se emite rechizitoriul și este sesizată instanța de judecată, în cadrul procedurii de cameră preliminară se realizează examenul întregului material de urmărire penală „atât sub aspectul legalității, atât din punct de vedere al actelor de urmărire penală prin care s-au administrat probele pe care se bazează acuzația, precum și actele de urmărire penală care au creat din punct de vedere procesual premisele administrării acestor probe”.

47. Or, un asemenea conflict juridic de natură constituțională nu a fost creat în condițiile în care un procuror din cadrul Direcției Naționale Anticorupție își exercită funcția de urmărire penală, prerogative prevăzute de legea de organizare judiciară, legea procesual penală și în conformitate cu legea fundamentală, fără depășirea competențelor stabilite prin lege, neintervenind în domeniul de activitate al Guvernului, referitor la oportunitatea promovării ori adoptării unor hotărâri de Guvern.

48. „Obiectul urmăririi penale, activitatea de anchetă nu poate face obiect al controlului constituțional”, ci acesta poate fi verificat în cadrul funcției de verificare a legalității trimiterii ori netrimiterii în judecată de către instanța de judecată. Se susține că aducerea în dezbatere publică și în fața instanței de contencios constituțional a unor acte de urmărire penală efectuate într-un dosar penal aflat într-o fază procesuală nepublică contravine dispozițiilor art.285 alin.(2) din Codul de procedură penală.

49. În ceea ce privește susținerile președintelui Senatului referitoare la comportamentul abuziv al organului de urmărire penală, se apreciază că acestea atentează la rolul constituțional al Direcției Naționale Anticorupție, parte a



Ministerului Public, care este constatat și validat inclusiv de jurisprudența constantă a Curții Constituționale și pot face obiectul procedurilor prevăzute de art.75 din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

50. Având în vedere cele arătate, se susține că în cauză nu există un conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României și Ministerul Public reprezentat de Direcția Națională Anticorupție, întrucât efectuarea de cercetări într-o cauză penală cu privire la posibile fapte de corupție este componentă a misiunii constituționale date Ministerului Public în realizarea actului de justiție, în temeiul art.131 alin.(1) din Constituție, respectiv de a realiza rolul de garant al independenței justiției.

51. În concluzie, față de stadiul actual al anchetei și în lipsa unei constatări a instanței de judecată, nu se poate reține o încălcare a competenței Guvernului, întrucât prin activitatea de urmărire penală desfășurată de către Ministerul Public nu se urmărește verificarea oportunității și legalității emiterii unei hotărâri de Guvern, cenzură pe care o poate realiza doar instanța de contencios administrativ, conform dispozițiilor Legii nr.554/2004.

52. Natura actului administrativ emis de Guvern nu are nici o relevanță în cauză sub aspectul cercetării penale referitoare la obligațiile legale ce trebuiesc respectate sau parcurse pentru a genera trecerea imobilului din domeniul public în cel privat al statului.

53. În ceea ce privește invocarea Raportului privind „Relația dintre răspunderea politică și răspunderea penală în ceea ce privește activitatea membrilor Guvernului” faptul că acesta distinge între răspunderea „politică”, „legală” și „penală” a miniștrilor, se arată că, începând cu pct.105 din Raport, concluziile Comisiei sunt tocmai în sensul că abilitatea unui sistem constituțional național de a separa și distinge între răspunderea politică și cea penală a miniștrilor este un semn

al nivelului de maturitate și de bună funcționare a democrației, precum și de respectare a statului de drept. Mai exact, ambele forme de răspundere subzistă, fiind guvernate de norme distincte și presupunând implicarea unor autorități distincte, cu competențe specifice.

54. Pentru toate aceste motive, se consideră că instanța de contencios constituțional trebuie să constate că, în cauză, nu există un conflict juridic de natură constituțională între Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție și Guvernul României, deoarece, față de stadiul actual al anchetei penale, nu se poate stabili o imixtiune a Ministerului Public în exercitarea competenței Guvernului de verificare a legalității și oportunității adoptării hotărârilor de Guvern.

55. În vederea stabilirii situației de fapt și de drept, necesare soluționării cererii adresate Curții, au fost solicitate Ministerului Public, prin adresa înregistrată sub nr.10953 din 26 octombrie 2017, următoarele documente, în copii certificate, din dosarul nr.218/P/2017 înregistrat pe rolul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție: actul/ actele de sesizare a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție (plângere, denunț sau act de sesizare din oficiu); ordonanțele de începere/ extindere a urmăririi penale, după caz, față de doamna Sevil Shhaideh, precum și procesul-verbal de aducere la cunoștința acesteia a calității de suspect; referatul cauzei ce a fost transmis de către procurorul-șef al DNA procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție în vederea sesizării Camerei Deputaților, pentru formularea cererii de efectuare a urmăririi penale față de doamna Rovana Plumb; alte acte ale organului de urmărire penală întocmite față de doamna Sevil Shhaideh ulterior încheierii procesului-verbal de aducere la cunoștință a calității de suspect.

56. **Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție** a comunicat următoarele acte din dosarul nr.218/P/2017: procesul-verbal de sesizare din oficiu din data de 5 mai 2017; ordonanța de începere a urmăririi penale *in rem* din data de 8 mai 2017; ordonanța de extindere a urmăririi penale *in rem* din data de 15 septembrie 2017; ordonanța de extindere a urmăririi penale *in personam* din data de 21 septembrie 2017; procesul-verbal de aducere la cunoștință a calității de suspect și de comunicare a drepturilor și obligațiilor din data de 22 septembrie 2017; procesul-verbal din data de 11 octombrie 2017; cererea din data de 12 octombrie 2017 de recuzare a unui expert judiciar; ordonanța din data de 13 octombrie 2017 privind cererile de recuzare a expertului judiciar; referatul din 22 septembrie 2017 în vederea sesizării Camerei Deputaților cu solicitarea încuviințării efectuării urmăririi penale față de ministrul Rovana Plumb.

57. În vederea stabilirii situației de fapt și de drept, necesare soluționării cererii adresate Curții, au fost solicitate, prin adresa înregistrată sub nr.10954 din 26 octombrie 2017, în copii certificate, documentele întocmite în procedura de elaborare/ avizare/ adoptare a Hotărârilor Guvernului nr.858/2013 și nr.943/2013, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.692 din 13 noiembrie 2013 și, respectiv, nr.792 din 17 decembrie 2013.

58. **Guvernul** a comunicat, conform mențiunii cuprinse în punctul de vedere solicitat, toate înscrisurile care au stat la baza adoptării Hotărârii Guvernului nr.858/2013 și a Hotărârii Guvernului nr.943/2013.

## **CURTEA,**

examinând cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte, punctele de vedere ale Guvernului și Ministerului Public – Parchetul de pe lângă

Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, înscrisurile depuse, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile reprezentantului președintelui Senatului, al Guvernului și al Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, prevederile Constituției și ale Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, reține următoarele:

**(1) Admisibilitatea cererii formulate de către președintele Senatului**

59. Sub aspectul titularului dreptului de a sesiza Curtea Constituțională cu soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională, Curtea constată că președintele Senatului este titular al acestui drept, conform art.146 lit.e) din Constituție. De asemenea, Curtea observă că cererea a fost formulată de președintele Senatului, acesta nefiind parte în cadrul pretinsului conflict. Cu privire la acest aspect, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că subiectele de drept pe care Constituția le îndrituiește a sesiza instanța constituțională sunt limitativ prevăzute, dispoziția constituțională nedistingând după cum autoritățile pe care le reprezintă sunt sau nu părți în conflictul cu care sesizează Curtea [a se vedea Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, par.55]. Prin urmare, Curtea a constatat că acestea sunt în drept să formuleze cereri cu privire la soluționarea unor conflicte juridice de natură constituțională, chiar dacă nu sunt părți în conflictul dedus judecării Curții Constituționale, soluție ce se aplică *mutatis mutandis* și în cauza de față.

60. Sub aspectul autorităților publice indicate a fi în conflict, Curtea constată că autorul cererii menționează Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte. Potrivit jurisprudenței sale constante, Curtea a reținut că autoritățile publice care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituțională sunt numai cele cuprinse în titlul III din Constituție,

și anume: Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat, Președintele României, ca autoritate publică unipersonală, **Guvernul**, organele administrației publice centrale și ale administrației publice locale, **precum și organele autorității judecătorești** [Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 7 noiembrie 2017, par.58], respectiv Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii [Decizia nr.988 din 1 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din noiembrie 2008]. Ministerul Public este parte componentă a autorității judecătorești, fiind reglementată la art.131 și 132 din Constituție. De asemenea, entitățile componente ale acestuia, specializate în combaterea anumitor categorii de infracțiuni, fac parte din structura Ministerului Public. Astfel, în privința Direcției Naționale Anticorupție se constată că, în temeiul art.1 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.244 din 11 aprilie 2002, aceasta este o „structură cu personalitate juridică, în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție”. Art.1 alin.(3<sup>1</sup>) din același act normativ prevede că „Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție conduce Direcția Națională Anticorupție prin intermediul procurorului șef al acestei direcții [...]” **Așadar, acest parchet specializat este parte componentă a Ministerului Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și, implicit, parte a autorității judecătorești** [a se vedea, în acest sens, și Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, par.59].

61. Sub aspectul obiectului cererii, Curtea constată că cererea se referă la constatarea și soluționarea conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte, declanșat de cercetarea penală, de către această ultimă autoritate publică, a legalității

Hotărârii Guvernului nr.858/2013, respectiv, a Hotărârii Guvernului nr.943/2013. În ceea ce privește noțiunea de conflict juridic de natură constituțională dintre autorități publice, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144 din 17 februarie 2005, că acesta presupune „acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor”. De asemenea, prin Decizia nr. 97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008, Curtea a reținut: „Conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale”. Curtea a mai statuat că textul art.146 lit.e) din Constituție „stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea”. Prin urmare, noțiunea de conflict juridic de natură constituțională „vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției” (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009).

62. Analizând cererea formulată, Curtea constată că aceasta privește o situație litigioasă rezultată din modul de interpretare al dispozițiilor constituționale referitoare la atribuțiile și competențele Guvernului și a Ministerului Public, precum și la interpretarea art.52 și art.126 alin.(6) din Constituție cu referire la interferența dintre răspunderea administrativă și cea penală. Prin urmare, cererea formulată

vizează o situație litigioasă, care are caracter juridic și este de natură constituțională, drept pentru care urmează a fi analizată pe fond.

63. Așadar, Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.e) din Constituție și ale art.1, art.10, art.34-36 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională.

## **(2) Analiza pe fond a cererii formulate de către președintele Senatului**

64. Prin cererea formulată, se solicită Curții Constituționale aplicarea aceluiași regim juridic, sub aspectul răspunderii penale, în privința verificării legalității actelor de reglementare secundară emise de Guvern, și anume hotărârile acestuia, cu cel al actelor de reglementare primară adoptate de Guvern, respectiv ordonanțele și ordonanțele de urgență.

65. Curtea, prin Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, par.112, a statuat că nu este de acceptat ca autoritatea legiuitoare primară sau delegată (parlamentari sau miniștri) să intre sub incidența legii penale prin însuși faptul adoptării sau participării la actul decizional al adoptării actului normativ, aceasta îndeplinindu-și o atribuție constituțională. În virtutea imunității care însoțește actul decizional de legiferare, care este aplicabilă *mutatis mutandis* și membrilor Guvernului, niciun parlamentar sau ministru nu poate fi tras la răspundere pentru opiniile politice sau acțiunile exercitate în vederea elaborării ori adoptării unui act normativ cu putere de lege.

66. Prin aceeași decizie, Curtea a stabilit că, potrivit art.108 alin.(2) din Constituție, competența originară a Guvernului, autoritate executivă, privește organizarea executării legilor, acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, acte normative de reglementare secundară. Hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar, care reclamă stabilirea de măsuri și reguli subsecvente, menite să asigure corecta aplicare a acestuia. Hotărârile se adoptă

întotdeauna în baza legii, *secundum legem*, și asigură aplicarea sau aducerea la îndeplinire a legilor [Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, par.74]. În același sens, art.2 alin.(1) lit.c) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004, prevede că actul administrativ constituie 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.

67. Prin urmare, Curtea constată că Decizia nr.68 din 27 februarie 2017 a avut în vedere actele de reglementare primară adoptate de Guvern, care, prin excelență, au caracter normativ. În schimb, pe lângă faptul că sunt acte de reglementare secundară, hotărârile Guvernului pot avea atât caracter normativ, cât și caracter individual, astfel încât considerentele Deciziei nr.68 din 27 februarie 2017 nu pot fi aplicate *tale quale* în privința acestora. De altfel, în cuprinsul acestei decizii, Curtea a statuat că „tocmai caracterul de generalitate a actului normativ, aplicabilitatea sa asupra unui număr nedefinit de persoane distinge actul normativ de actul individual, singurul care poate fi susceptibil de a produce faloase, avantaje, ajutor, în sensul prevăzut de legea penală” [par.111].

68. În cauza de față, Curtea constată că Hotărârile Guvernului nr.858/2013 și nr.943/2013 sunt acte administrative de autoritate, cu caracter individual, astfel încât nu se poate aplica în privința acestora soluția de principiu rezultată din Decizia nr.68 din 27 februarie 2017. Prin urmare, Curtea reține că decizia anterioară, prin considerentele sale, sub aspectul aplicării legii penale, a avut în vedere, ca problemă de principiu, actele normative și, cu titlu particular, actele de reglementare primară, ca specie a actelor normative. Astfel, numai adoptarea actelor cu caracter individual este vizată de legea penală, în sensul că numai acestea pot realiza elementul material al unei infracțiuni date.



69. Prin urmare, având în vedere dihotomia existentă între actele normative [categorie în care se încadrează legea, ordonanța, ordonanța de urgență și hotărârea Guvernului cu caracter normativ] și actele individuale [hotărârea Guvernului cu caracter individual] nu se poate realiza nici o paralelă, sub aspectul răspunderii penale, între considerentele care au fundamentat Decizia nr.68 din 27 februarie 2017 și situația din cauza de față. Din contră, decizia precitată precizează, în mod expres, că numai actul administrativ cu caracter individual „poate fi susceptibil de a produce foloase, avantaje, ajutor, în sensul prevăzut de legea penală”. De aceea, organul de urmărire penală are competența de a cerceta actele/ faptele cu relevanță penală săvârșite în legătură cu emiterea actului administrativ individual.

70. Cu privire la raportul existent între competența instanțelor de contencios administrativ și a celor care judecă în materie penală, Curtea reține că, potrivit art.4 alin.(1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate, de către instanța investită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate. Art.4 alin.(3) din aceeași lege prevede că, în cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

71. Prin urmare, atunci când există o bănuială rezonabilă cu privire la săvârșirea unei fapte penale, organul de urmărire penală are posibilitatea să înceapă urmărirea penală *in personam*, iar instanța judecătorească, sesizată prin rechizitoriu, se va putea pronunța asupra legalității actului administrativ [a se vedea, în acest sens, și Decizia nr.267 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.538 din 21 iulie 2014]. În cazul în care aceasta constată nelegalitatea actului administrativ, nu mai ține seama de acesta la soluționarea cauzei. Astfel, rezultă că

și instanța care judecă în materie penală are competența de a soluționa, **cu caracter incidental**, problema legalității actului administrativ. Desigur, această competență a sa intervine numai în măsura în care **de actul administrativ cu caracter individual depinde soluționarea litigiului pe fond**.

72. În același sens, Curtea reține că art.52 din Codul de procedură penală, având titlul marginal - *Chestiuni prealabile* prevede că: „(1) *Instanța penală este competentă să judece orice chestiune prealabilă soluționării cauzei, chiar dacă prin natura ei acea chestiune este de competența altei instanțe, cu excepția situațiilor în care competența de soluționare nu aparține organelor judiciare.*

(2) *Chestiunea prealabilă se judecă de către instanța penală, potrivit regulilor și mijloacelor de probă privitoare la materia căreia îi aparține acea chestiune.*

(3) *Hotărârile definitive ale altor instanțe decât cele penale asupra unei chestiuni prealabile în procesul penal au autoritate de lucru judecat în fața instanței penale, cu excepția împrejurărilor care privesc existența infracțiunii”.*

73. Prin urmare, Curtea constată că, în măsura în care cercetarea legalității actului administrativ individual este o chestiune prealabilă și incidentală urmării penale și judecării faptei de care este acuzată persoana, atât urmărirea penală, cât și judecarea de către o instanță care judecă în materie penală poate fi realizată, fără a se încălca art.52 și art.126 alin.(6) din Constituție.

74. Cu privire la decizia organului de urmărire penală de a începe urmărirea penală *in rem* sau *in personam*, Curtea constată că, potrivit art.305 alin.(1) și (3) din Codul de procedură penală, „*Când actul de sesizare îndeplinește condițiile prevăzute de lege, organul de urmărire penală dispune începerea urmării penale cu privire la fapta săvârșită ori a cărei săvârșire se pregătește, chiar dacă autorul este indicat sau cunoscut*”, iar „*Atunci când există **probe** din care să rezulte bănuiala rezonabilă că o anumită persoană a săvârșit fapta pentru care s-a început urmărirea penală și nu există vreunul dintre cazurile prevăzute la art.16 alin.(1),*

*organul de urmărire penală dispune ca urmărirea penală să se efectueze în continuare față de aceasta, care dobândește calitatea de suspect. Măsura dispusă de organul de cercetare penală se supune, în termen de 3 zile, confirmării procurorului care supraveghează urmărirea penală, organul de cercetare penală fiind obligat să prezinte acestuia și dosarul cauzei”.*

75. Prin urmare, organul de urmărire penală este singurul competent să aprecieze cu privire la îndeplinirea standardului de bănuială rezonabilă, atunci când decide aplicarea art.305 alin.(3) din Codul de procedură penală; deși textul legal nu definește această sintagmă, ea nu presupune o competență discreționară, ci implică existența unor împrejurări de fapt care să formeze și să fundamenteze concluzia potrivit căreia o anumită persoană ar fi putut săvârși o infracțiune. Analizând acest aspect, Curtea constată nu este competentă să verifice dacă **există probe din care să rezulte bănuiala rezonabilă** pentru începerea urmăririi penale. Decizia de a începe o urmărire penală *in personam* este o competență exclusivă a organului de urmărire penală, ce nu poate fi controlată, atât timp cât *de plano* nu vizează fapte care nu intră sub incidența legii penale [a se vedea, în același sens, și Decizia nr.68 din 27 februarie 2017].

76. În măsura în care din urmărirea penală nu rezultă săvârșirea unei fapte penale, se poate dispune clasarea sau, dacă nu există un interes public în urmărirea faptei, se poate dispune renunțarea la urmărirea penală. În ipoteza în care persoana este trimisă în judecată, rechizitoriul este verificat sub aspectul legalității și temeiniciei de prim-procurorul parchetului sau, după caz, de procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel; când a fost întocmit de acesta din urmă, verificarea se face de procurorul ierarhic superior sau când a fost întocmit de un procuror de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, rechizitoriul este verificat de procurorul-șef de secție, iar când a fost întocmit de acesta, verificarea se face de către procurorul general al acestui parchet [art.328 alin.(1) teza

a doua și a treia în Codul de procedură penală]. Ulterior, revine instanței judecătorești competente să se pronunțe asupra acuzațiilor în materie penală aduse persoanei în cauză. Astfel, Curtea reține că, dacă în faza de cameră preliminară, obiectul procedurii îl constituie verificarea, după trimiterea în judecată, a competenței și a legalității sesizării instanței, precum și verificarea legalității administrării probelor și a efectuării actelor de către organele de urmărire penală [art.342 din Codul de procedură penală], în faza de judecată, instanța de judecată soluționează cauza dedusă judecătii cu garantarea respectării drepturilor subiecților procesuali și asigurarea administrării probelor pentru lămurirea completă a împrejurărilor cauzei în scopul aflării adevărului, cu respectarea deplină a legii [art.349 alin.(1) din Codul de procedură penală].

77. Curtea constată că există suficiente filtre pentru a se asigura că urmărirea penală nu va fi începută abuziv/ aleatoriu/ subiectiv. Aceste aspecte țin, așadar, de modul de instrumentare a cauzei, a cărui control nu intră în competența Curții Constituționale, existând, în schimb, mecanisme/ proceduri care să remedieze eventualele deficiențe ale acesteia.

78. De asemenea, Curtea reiterează buna-credință ce trebuie să anime activitatea persoanelor puse în serviciul statului, conform art.57 din Constituție, precum și **comportamentul loial** care trebuie să caracterizeze activitatea autorităților și instituțiilor statului. Importanța principiului constituțional general al comportamentului loial a fost subliniată de Curte în jurisprudența sa, apreciindu-se că acesta derivă din prevederile art.1 alin.(4) din Constituție și este garantat de alineatul (5) al aceluiași articol constituțional; în consecință, Curtea a constatat că revine, în principal, autorităților publice sarcina de a-l aplica și respecta în raport cu valorile și principiile Constituției, inclusiv față de principiul consacrat de art.147 alin.(4) din Constituție referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale (a se vedea, cu privire la înțelesul principiului

comportamentului loial al autorităților publice, Decizia nr.1257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 6 noiembrie 2009, Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010, Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012, Decizia nr.727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.477 din 12 iulie 2012, sau Decizia nr.924 din 1 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.787 din 22 noiembrie 2012).

79. Raportat la cauza de față, Curtea reține că principiul comportamentului loial dintre autoritățile și instituțiile publice se exprimă prin respectarea prezumției de legalitate a actului administrativ emis în modul de instrumentare a cauzei. Faptul că există bănuieli rezonabile cu privire la legalitatea actului administrativ individual, care au determinat dispunerea începerii urmăririi penale, nu are semnificația răsturnării prezumției de legalitate a acestuia. De asemenea, Curtea reține, din studiul actelor dosarului, că, în cauză, unitatea de parchet nu cercetează legalitatea hotărârilor de Guvern, ci o faptă/ fapte săvârșite de o persoană/ mai multe persoane care poate/ pot cădea sub incidența legii penale. Folosirea unui limbaj defectuos în înscrisurile de la dosar întocmite de procuror sau în comunicatele de presă nu îndreptățește concluzia potrivit căreia se cercetează, în mod direct, legalitatea hotărârilor de Guvern. Toate aceste aspecte vizează modul de instrumentare a cauzei. Întrucât, însă, modul de instrumentare a cauzei nu poate fi verificat pe calea art.146 lit.e) din Constituție, rezultă că nu este de competența Curții Constituționale cenzurarea deciziei organului de urmărire penală să înceapă o urmărire penală *in personam*, **acesta fiind ținut de principiul constituțional al comportamentului loial.**

80. De asemenea, având în vedere faptul că rolul constituțional al Ministerului Public este acela de a reprezenta interesele generale ale societății și a

apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, acesta nu poate interfera cu răspunderea politică a membrilor Guvernului. Astfel, acesta trebuie să se cantoneze strict în domeniul răspunderii penale a subiecților de drept. O altfel de optică ar duce la arogarea unor competențe contrare textului și spiritului Constituției, ceea ce înseamnă și o asumare a unei răspunderi politice din partea Ministerului Public. Or, din datele cauzei nu rezultă o asemenea conduită, urmărirea penală fiind realizată prin aplicarea normelor procesual penale corespunzătoare.

81. Cu privire la critica referitoare la anchetarea oportunității/ împrejurărilor/ circumstanțelor emiterii unei hotărâri de Guvern, este evident că, în privința oportunității emiterii actului administrativ individual, unitatea de parchet nu are competența de a începe urmărirea penală, însă are competența de a cerceta faptele de natură penală săvârșite în legătură cu emiterea acestuia. Astfel, Curtea constată că nu există nici un mecanism de control al oportunității emiterii actului administrativ. Prin urmare, dacă legea permite realizarea unei anumite operațiuni administrative în sensul în care o lasă în marja de apreciere a organului administrativ, nu poate fi pusă în discuție cenzurarea oportunității aprecierii acestuia din urmă. Având în vedere cele de mai sus, Curtea reține că revine instanței judecătorești competența de a verifica dacă acuzația în materie penală vizează acte/ fapte care țin de oportunitatea ori împrejurările și circumstanțele emiterii actului administrativ individual.

**82. Așadar, Curtea reține că, de principiu, competența cercetării legalității actelor administrative aparține instanței de contencios administrativ și numai cu titlu incidental acestea pot fi cercetate de instanța care judecă în materie penală în măsura în care în cauză este adusă o acuzație în materie penală cu privire la acte/ fapte săvârșite în legătură cu emiterea actului respectiv. De aceea, nu poate fi acceptată nici susținerea potrivit căreia această**

**din urmă instanță se substituie celei de contencios administrativ, întrucât obiectul principal al judecății sale este diferit, acesta având un alt scop/ obiectiv.**

83. Având în vedere considerentele expuse, dispozițiile art.146 lit.e) din Constituție, precum și prevederile art.11 alin.(1) lit.A.e), ale art.34 și 35 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**În numele legii**

**DECIDE:**

Constată că nu există un conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președintelui Senatului, Guvernului României și Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din 23 noiembrie 2017.