

DECIZIA nr.320 din 12 mai 2021

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.8 alin.(2) lit.a)
din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 privind prevenirea,
constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea
fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora**

Publicată în Monitorul Oficial nr.678 din 09.07.2021

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Ingrid Alina Tudora	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.8 alin.(2) lit.a) prin raportare la art.8 alin.(2) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, excepție ridicată de Ilie Banu în Dosarul nr.9120/2/2017 al Curții de Apel București - Secția a VIII - a contencios administrativ și fiscal. Excepția formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.710D/2018.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 16 februarie 2021, cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Brezeanu, și au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când Curtea, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, în temeiul prevederilor art.57 coroborate cu cele ale art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, a amânat pronunțarea pentru data de 16 martie 2021. La acest termen, în temeiul art.58 alin.(4) din Legea nr.47/1992, având în vedere necesitatea lămuririi suplimentare a unor aspecte, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 12 mai 2021, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

3. Prin Încheierea din 26 aprilie 2018, pronunțată în Dosarul nr.9120/2/2017, **Curtea de Apel București - Secția a VIII - a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.8 alin.(2) lit.a) prin raportare la art.8 alin.(2) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora.** Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de Ilie Banu cu prilejul judecării unei acțiuni în contencios administrativ formulată în contradictoriu cu pârâta Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, într-o cauză având ca obiect anularea unui act administrativ.

4. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorul acesteia susține că prevederile criticate din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 sunt neconstituționale, întrucât au în vedere aplicarea sancțiunii suspendării tuturor plăților deja aprobate spre plată, indiferent de categoria/natura subvenției și/sau data depunerii cererii de plată unice/admiterii la plată, și nu privesc doar plata sumei aferente cererii unice de plată, pentru care s-a emis dispoziția de plată care face obiectul controlului/cercetării/judecării penale. Arată că pentru aceeași situație juridică, dar care vizează un beneficiar public [art.8 alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011], sancțiunea suspendării plății/rambursării tuturor sumelor solicitate de beneficiar se aplică doar în ceea ce privește contractul economic pentru care a fost formulată sesizarea, respectiv doar pentru subvenția acordată în baza unei anumite și singure cereri de plată, pentru care s-a emis o dispoziție de plată identificată

expres și care face în mod explicit obiectul unei cercetări/judecări penale, deci nu pentru toate și oricare alte plăți admise la plată. Așa fiind, apreciază că este încălcat principiul egalității între cetățeni, prin instituirea unei discriminări de aplicare a sancțiunii suspendării plății/rambursării tuturor sumelor solicitate de beneficiar, între beneficiarii privați [art.8 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011] și beneficiarii publici [art.8 alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011], întrucât sancțiunea aplicată beneficiarilor publici privește doar subvenția decurgând din contractul care face obiectul supus cercetării juridice penale/pentru care există sesizarea, iar pentru beneficiarii privați nu există această limitare, în cazul acestora din urmă aplicându-se atât sancțiunea suspendării prevederilor contractului/deciziei ordinului/acordului de finanțare, cât și suspendarea tuturor sumelor la care aceștia ar avea dreptul de încasare, chiar dacă nu există formulată o sesizare pentru unele dintre aceste subvenții/cereri unice de plată.

5. Apreciază, de asemenea, că sunt încălcate și dispozițiile art.23 alin.(11) din Constituție, întrucât, în opinia sa, beneficiarul privat este apreciat ca fiind infractor sau prezumtiv infractor, considerându-se că a cauzat prejudicii financiare prin încasarea unor sume de bani/subvenții din fonduri ale Uniunii Europene și de la bugetul de stat cu încălcarea unor condiții de acordare a acestora, prin aceea că sancțiunea suspendării, prevăzută de art.8 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, se aplică și asupra altor situații/cereri unice de plată, altele decât cele pentru care s-a formulat sesizare și/sau există cercetare penală și/sau se află în stare de judecată penală.

6. Din această perspectivă, autorul excepției susține că sunt încălcate și dispozițiile art.45 din Constituție, sub aspectul faptului că beneficiarul privat, persoană fizică, este considerat suspect/infractor atunci când acesta a depus o cerere de accesare a unei subvenții, iar cererea este respinsă ca neconformă. Considerarea neconformității ca fiind încălcări de natură penală, atât timp cât cererea a fost respinsă în plan administrativ de autoritatea care gestiona respectivele subvenții, este de natură a aduce o încălcare gravă a libertății cetățenilor de a formula și depune cereri de orice fel, nu numai pentru subvenții, întrucât respingerea în plan administrativ a acestora este considerată infracțiune.

7. Apreciază, de asemenea, că prin art.8 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 sunt încălcate și dispozițiile art.47 din Constituție, sub aspectul faptului că beneficiarul privat, persoană fizică, în considerarea celor pentru care se aplică Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, în speță fiind vorba de crescători de animale (oieri) persoane fizice care, împreună cu familia, nu au altă sursă de venit decât producția specific animală. Este de notorietate faptul că această producție este supusă, periodic, multor riscuri, precum vremea defavorabilă, lipsa hranei pentru animale, imposibilitatea valorificării produselor animale (lână, piei), periodicitatea (scurta durată de producere a unor produse animale: lapte, brânză, miei etc), aspecte care, toate la un loc, au condus la decizia Uniunii Europene și a statului român de a acorda subvenții pentru aceste categorii de persoane, astfel încât să li se asigure și acestora un trai decent.

8. În fine, se invocă și încălcarea dispozițiilor art.53 din Constituție, sub aspectul faptului că beneficiarul privat, persoană fizică, i s-a impus arbitrar, fără a fi supusă controlului judecătoresc, măsura suspendării plății tuturor sumelor de bani provenind din toate subvențiile accesate de acesta, chiar dacă nu au legătură cu subvenția supusă/cercetată penal. Apreciază că, în condițiile în care statul român instituie, fără nicio limitare și fără vreo verificare din partea instanței judecătorești, măsuri de suspendare, care au același efect ca și o poprire asupra unor sume, există, fără dubiu, o încălcare a acestei norme constituționale. Arată că prevederile art.8 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 ocolesc prevederile legale privind instituirea măsurilor asigurătorii și provizorii prevăzute de titlul IV din Codul de procedură civilă, măsuri care se încuviințează întotdeauna de instanța de judecată în plan civil, atunci când există un debit de datorat. Or, în situația Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, autoritatea de gestionare a sumelor de bani acordate cu titlu de subvenții dispune măsura suspendării plății subvenției, o veritabilă poprire asiguratorie, fără nicio analiză a situației de fapt, fără a notifica beneficiarul privat, persoană fizică, doar pe considerentul că acesta este supus unei cercetări/judecări penale.

9. **Curtea de Apel București - Secția a VIII - a contencios administrativ și fiscal,** contrar prevederilor art.29 alin.(4) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, nu și-a exprimat opinia cu privire la excepția de neconstituționalitate invocată, pronunțându-se numai cu privire la admisibilitatea acesteia.

10. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

11. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, înscrisurile aflate la dosar, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

12. Curtea Constituțională este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, art.3, art.10 și art.29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate cu care a fost sesizată.

13. **Obiectul excepției de neconstituționalitate**, astfel cum a fost reținut în dispozitivul încheierii de sesizare, îl constituie prevederile art.8 alin.(2) lit.a) prin raportare la cele ale art.8 alin.(2) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.461 din 30 iunie 2011, aprobată prin Legea nr.142/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.501 din 20 iulie 2012. Din examinarea criticilor formulate, Curtea observă, însă, că invocarea lit.b) din cuprinsul alin.(2) al art.8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 este realizată de către autorul excepției de neconstituționalitate exclusiv pentru a-și argumenta criticile formulate cu privire la art.8 alin.(2) lit.a) din acest act normativ. Prin urmare, obiect al controlului de constituționalitate îl constituie, în concret, numai prevederile art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, care au următorul conținut:

- Art.8: „(2) În cazul în care, ca urmare a sesizării menționate la alin.(1), organul de urmărire penală transmite cazul spre soluționare instanțelor de judecată, autoritatea cu competențe în gestionarea fondurilor europene are obligația luării următoarelor măsuri până la pronunțarea deciziei definitive a instanței privind caracterul penal sau nepenal al faptei încriminate:

a) pentru beneficiarii privați suspendă aplicarea prevederilor contractului/deciziei/ordinului/acordului de finanțare și în mod subsecvent suspendă plata/rambursarea tuturor sumelor solicitate de beneficiar;

14. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, reglementarea criticată contravine dispozițiilor constituționale ale art.4 alin.(1) coroborate cu cele ale art.16 alin.(1) referitoare la egalitatea între cetățeni, ale art.23 alin.(11) care prevede că „Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de condamnare, persoana este considerată nevinovată”, ale art.45 privind libertatea economică, ale art.47 privind nivelul de trai și ale art.53 referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Se invocă, de asemenea, și contrarietatea reglementării criticate cu prevederile Directivei 2016/343 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale și cu art.1 intitulat *Interzicerea generală a discriminării* din Protocolul 12 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

15. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 reglementează activitățile de prevenire, de constatare a neregulilor, de stabilire și de recuperare a creanțelor bugetare rezultate din neregulile apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, precum și de raportare a neregulilor către Comisia Europeană sau către alți donatori internaționali. Acest act normativ a fost adoptat din necesitatea de a reglementa cerințele cuprinse în dreptul Uniunii Europene aplicabil fondurilor europene postaderare referitor la modul de constatare a neregulilor și de recuperare a creanțelor bugetare provenite din nereguli. Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 reglementează atât activitățile de prevenire a apariției neregulilor, cât și pe cele de constatare și de recuperare a creanțelor bugetare, de sancționare a neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și fondurilor publice naționale aferente acestora. Prevederile acestui act normativ se aplică autorităților cu competențe în gestionarea fondurilor europene și oricăror altor instituții publice care au atribuții privind prevenirea, constatarea unei nereguli, stabilirea și urmărirea încasării creanțelor bugetare rezultate din nereguli apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și a fondurilor publice naționale aferente acestora, beneficiarilor de fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora, precum și oricăror altor operatori economici cu capital public sau privat care desfășoară activități finanțate din fonduri europene în baza unor acte juridice. Orice acțiune întreprinsă în sensul constatării unei nereguli și al stabilirii creanțelor bugetare rezultate din nereguli se realizează cu aplicarea principiului proporționalității, ținându-se seama de natura și de gravitatea neregulii constatate, precum și de amploarea și de implicațiile financiare ale acesteia.

16. Curtea constată că potrivit art.2 alin.(1) lit.g) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, beneficiar, în sensul acestui act normativ, este orice persoană fizică sau juridică de drept public ori privat, așa cum este aceasta definită pentru fiecare program în reglementările europene incidente și documentele programului respectiv și care este fie direct sau indirect parte în

contractul/acordul/decizia/ordinul de finanțare finanțat integral sau parțial din fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora ori, după caz, din fonduri provenite de la alți donatori publici internaționali, fie persoană fizică sau juridică îndreptățită să primească, numai pe baza unei cereri de plată, subvenții ori ajutoare care sunt finanțate din instrumentele de finanțare a politicii agricole comune, în conformitate cu prevederile legale naționale și/sau comunitare în vigoare.

17. Raportat la conținutul normativ al reglementării criticate, Curtea observă că în redactarea sa inițială, art.8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 prevedea că „*Autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au obligația să sesizeze de îndată Departamentul pentru Lupta Antifraudă (DLAF) în cazul constatării unor indicii de fraudă sau de tentativă de fraudă.*” Acest text a fost modificat prin art.XV pct.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.26/2012 privind unele măsuri de reducere a cheltuielilor publice și întărirea disciplinei financiare și de modificare și completare a unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.392 din 12 iunie 2012, în sensul că „(1) *Autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au obligația să sesizeze de îndată DLAF în cazul constatării unor indicii de fraudă sau de tentativă de fraudă. (2) În perioada în care sesizarea menționată la alin.(1) este investigată de autoritățile competente și/sau în situația în care cauza este înaintată spre soluționare autorităților judecătorești, până la obținerea sentinței definitive și irevocabile a instanței privind caracterul penal sau nu al faptei încriminate, se suspendă aplicarea prevederilor contractului/deciziei/ordinului/ acordului de finanțare și, în mod subsecvent, se suspendă plata/rambursarea sumelor solicitate de beneficiar.*” Ulterior, prin art.I pct.6 din Ordonanța Guvernului nr.22/2012 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.621 din 29 august 2012, legiuitorul a prevăzut distincția între beneficiarii privați și beneficiarii publici, în sensul că, „(2) *În cazul în care, ca urmare a sesizării prevăzute la alin.(1) sau (1¹), procurorul dispune trimiterea în judecată și sesizează instanța, autoritatea cu competențe în gestionarea fondurilor europene are obligația luării următoarelor măsuri până la rămânerea definitivă a hotărârii instanței de judecată: a) pentru beneficiarii privați suspendă aplicarea prevederilor contractului/deciziei/ordinului/acordului de finanțare și în mod subsecvent suspendă plata/rambursarea tuturor sumelor solicitate de beneficiar; b) pentru beneficiarii publici suspendă plata/rambursarea tuturor sumelor solicitate de beneficiar aferente contractului economic pentru care a fost formulată sesizarea.*”

18. Prin urmare, Curtea reține că, în temeiul art.8 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au obligația să sesizeze de îndată Departamentul pentru lupta antifraudă - DLAF și organele de urmărire penală în cazul constatării unor indicii de fraudă sau de tentativă de fraudă. În această situație, prin art.8 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 se dispune că, în cazul în care, ca urmare a sesizării DLAF, organul de urmărire penală transmite cazul spre soluționare instanțelor de judecată, autoritatea cu competențe în gestionarea fondurilor europene are obligația ca, până la pronunțarea deciziei definitive a instanței privind caracterul penal sau nepenal al faptei încriminate, să suspende, *pentru beneficiarii privați*, aplicarea prevederilor contractului/deciziei/ordinului/acordului de finanțare și, în mod subsecvent, să suspende plata/rambursarea tuturor sumelor solicitate de beneficiar, deci a tuturor sumelor de bani provenind din toate subvențiile/fondurile accesate de acesta, chiar dacă nu au legătură cu subvenția asupra căreia autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au constatat existența unor indicii de fraudă sau de tentativă de fraudă, iar *pentru beneficiarii publici*, să suspende plățile aferente contractului economic asupra căruia planează suspiciunea de fraudă.

19. În speță, Curtea reține că nemulțumirea autorului excepției de neconstituționalitate rezidă, în esență, în diferența de tratament juridic, respectiv în instituirea unei discriminări a *beneficiarilor privați* [art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011] *față de beneficiarii publici* [art.8 alin.(2) lit.(b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011], în ceea ce privește modalitatea de aplicare a sancțiunii suspendării plății/rambursării sumelor solicitate de aceștia, întrucât sancțiunea suspendării aplicată beneficiarilor publici privește doar plata subvenției ce decurge din contractul supus cercetării penale pentru care există sesizarea, în timp ce pentru beneficiarii privați nu există această limitare, în cazul acestora din urmă aplicându-se atât sancțiunea suspendării prevederilor contractului/deciziei/ordinului/acordului de finanțare, cât și, în mod subsecvent, suspendarea plății/rambursării tuturor sumelor la care beneficiarul privat ar avea dreptul de încasare.

20. În acest context, Curtea învederează faptul că odată cu aderarea României la Uniunea Europeană a fost instituită posibilitatea de a beneficia de fonduri din bugetul general al Uniunii Europene sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei. Atragerea fondurilor europene și utilizarea acestora, investirea în proiecte de natură a realiza necesități de ordine publică a constituit și constituie o prioritate pentru autoritățile române. În mod corelativ, pentru a asigura imperativul eficientizării desfășurării în bune condiții a derulării programelor finanțate cu fonduri europene, legiuitorul a instituit

protejarea, prin mijloace penale și administrative, a faptelor care sunt îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene.

21. Având în vedere domeniul specific analizat, Curtea consideră ca fiind justificată exigența legiuitorului în a reglementa mecanisme adecvate de control și recuperare a fondurilor europene, precum și a fondurilor publice naționale aferente acestora, utilizate necorespunzător, precum și necesitatea de a adopta măsuri care să vizeze asigurarea unei cât mai bune gestiuni financiare a fondurilor europene, atât de către beneficiari, cât și de către autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene. Curtea apreciază, însă, că reglementarea unor mecanisme de acest gen trebuie realizată cu respectarea principiului proporționalității, astfel încât măsurile dispuse de legiuitor să nu echivaleze, în fapt, cu o afectare/încălcarea a drepturilor și libertăților fundamentale ale beneficiarilor acestor fonduri, în speță fiind vorba despre libertatea economică a beneficiarilor de fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora de a desfășura o activitate economică, desigur, în condițiile legii.

22. Așa fiind, Curtea urmează să analizeze dacă soluția legislativă cuprinsă în art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, criticată în speță, reprezintă o măsură proporțională raportat la scopul urmărit de legiuitor și dacă aceasta este conformă cu normele constituționale invocate de autorul excepției de neconstituționalitate.

23. Curtea observă că în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011 se menționează, printre altele, că aceasta a fost adoptată având în vedere necesitatea implementării unor măsuri de sprijin pentru asigurarea unei bune gestiuni financiare a fondurilor europene, atât de către beneficiari, cât și de către autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene, prin introducerea unor măsuri de prevenire a apariției neregulilor în gestionarea fondurilor europene, precum și în scopul finalizării cât mai urgente a procedurilor de constatare și recuperare de la debitori a sumelor reprezentând corecții financiare stabilite, în conformitate cu prevederile reglementărilor comunitare, ca urmare a constatării unor nereguli de sistem sau ca urmare a identificării unor nereguli în aplicarea de către beneficiarii publici a prevederilor legale privind achizițiile publice, în scopul evitării blocajului implementării proiectelor de investiții, inclusiv a celor majore, finanțate prin instrumente structurale.

24. Referitor la principiul proporționalității, Curtea subliniază că acesta este un criteriu juridic prin care se apreciază legitimitatea ingerinței puterii statale în domeniul exercitării drepturilor și libertăților fundamentale. În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, proporționalitatea este concepută ca un raport just, echitabil, între situația de fapt, mijloacele de restrângere a exercițiului unor drepturi și scopul legitim urmărit sau ca un raport echitabil între interesul individual și interesul public. În același sens, în jurisprudența sa, instanța de contencios constituțional a afirmat că „*este necesar ca legislativul să instituie criterii obiective care să reflecte exigențele principiului proporționalității*” (a se vedea Decizia nr.71 din 23 mai 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.131 din 25 iunie 1996). Curtea reține existența unei interferențe între principiul proporționalității și alte principii generale ale dreptului, respectiv: principiile legalității și egalității, precum și principiul echității și justiției. Principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, prin aceasta înțelegându-se faptul că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite (a se vedea Hotărârea Curții Europene de Justiție din 5 mai 1998, National Farmers' Union și alții, C-157/96).

25. În speță, problema care se impune a fi analizată, din punctul de vedere al constituționalității măsurii instituite prin art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, este aceea dacă reglementarea de către legiuitor a suspendării de către autoritatea cu competențe în gestionarea fondurilor europene, pentru beneficiarii privați, a aplicării prevederilor contractului/deciziei/ordinului/acordului de finanțare și, în mod subsecvent, a suspendării plății/rambursării tuturor sumelor solicitate de aceștia, reprezintă o măsură adecvată și necesară care nu determină, în mod implicit, încălcarea libertății economice a beneficiarilor privați, și dacă această măsură este una proporțională față de scopul urmărit de legiuitor.

26. În acest context, Curtea învederează faptul că, potrivit principiului proporționalității, orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională, menită să asigure justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit. Astfel, în vederea realizării testului de proporționalitate, trebuie, mai întâi, să fie stabilit scopul urmărit de legiuitor prin măsura criticată și dacă acesta este unul legitim, întrucât testul de proporționalitate se va putea raporta doar la un scop legitim.

27. În prezenta cauză, Curtea apreciază că scopul urmărit de legiuitor prin art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 este acela de a asigura o bună gestiune financiară a fondurilor europene de către beneficiari, prin reglementarea unui mecanism de control și recuperare a fondurilor europene, precum și a fondurilor publice naționale aferente acestora, utilizate necorespunzător. Scopul este legitim având în vedere necesitatea protejării intereselor financiare ale Uniunii, prin aplicarea de măsuri de prevenire a fraudelor, a corupției și a oricăror altor activități ilegale, prin controale efective și prin recuperarea sumelor plătite în mod necuvenit, iar în cazul în care se constată nereguli, prin sancțiuni efective, proporționale și cu efect de descurajare a unor astfel de acțiuni.

28. În ceea ce privește măsura instituită prin reglementarea criticată, și anume suspendarea aplicării prevederilor contractului/deciziei/ordinului/acordului de finanțare pentru beneficiarii privați, aceasta, *in abstracto*, este o măsură necesară pentru atingerea scopului urmărit, mai sus menționat. Curtea consideră însă, că, în concret, opțiunea legiuitorului de a dispune atât suspendarea aplicării prevederilor contractului/deciziei/ordinului/acordului de finanțare, cât și, în mod subsecvent, suspendarea plății/rambursării tuturor sumelor solicitate de beneficiarii privați nu reprezintă o măsură necesară și adecvată atingerii scopului menționat, ci, dimpotrivă, reprezintă o măsură excesivă și disproporționată raportat la ipoteza de incidență a măsurii, și anume deschiderea unui dosar penal care vizează o faptă concretă săvârșită cu privire la un anumit contract/decizie/ordin/acord de finanțare. Prin urmare, orice măsură adoptată de autorități, pentru a corespunde cerinței de necesitate și adecvare, trebuie să fie raportată la fapta imputată, respectiv la contractul/decizia/ordinul/acordul de finanțare corespunzător. Or, extinderea consecințelor juridice cu privire la plata/rambursarea tuturor sumelor solicitate de beneficiar, deci cu privire la alte contracte/decizii/ordine/acorduri de finanțare decât cel în care s-a constatat presupusa fraudă, depășește gradul de rezonabilitate și proporționalitate. O atare măsură are un impact negativ semnificativ asupra desfășurării activității economice a beneficiarilor privați care au accesat fonduri europene, fiind de natură să determine chiar întreruperea activității acestora, cu consecința încălcării art.45 din Constituție, prin care se garantează accesul liber al persoanei la o activitate economică și la libera inițiativă, desigur, exercitate în condițiile legii.

29. În acest context, Curtea reiterează că, de principiu, legiuitorul este ținut de o condiție de rezonabilitate, respectiv să fie preocupat ca exigențele instituite să fie îndeajuns de rezonabile încât să nu pună sub semnul întrebării însăși existența dreptului, în speță fiind vorba de libertatea economică a persoanei (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.462 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.775 din 24 octombrie 2014, și Decizia nr.382 din 28 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.566 din 10 iulie 2019). Or, prin măsura prevăzută de legiuitor în art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, și anume aceea de a suspenda, în mod subsecvent, și plata/rambursarea tuturor celorlalte sume solicitate de beneficiarul privat, asupra cărora nu planează nicio suspiciune de fraudă, legiuitorul a încălcat această condiție de rezonabilitate, întrucât, prin efectul prevederilor de lege criticate, se produce un dezechilibru între interesul public general și cel al beneficiarilor privați de fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora, în defavoarea acestora din urmă. De aceea, fără a înlătura responsabilitatea beneficiarului de a respecta obligația de implementare a proiectului cu maximum de profesionalism, eficiență și vigilență, în conformitate cu cele mai bune practici în domeniul vizat și în concordanță cu prevederile contractului de finanțare, Curtea consideră că măsura dispusă prin art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 nu este proporțională și nici adecvată cu scopul legitim urmărit din perspectiva relației existente între interesul general și cel individual, în speță al beneficiarului privat, această măsură având un caracter excesiv, de natură a afecta libertatea economică a beneficiarului privat, cu consecințe asupra însuși nivelului de trai al celui afectat de măsura legislativă criticată.

30. Totodată, Curtea subliniază că în activitatea de legiferare, legiuitorul trebuie să reglementeze mecanisme de natură a permite realizarea scopului legitim urmărit la standardul calitativ propus, fără a impune însă o sarcină excesivă părților, indiferent de natura acesteia. Or, Curtea constată că măsura legislativă instituită prin reglementarea criticată depășește limitele a ceea ce este necesar pentru atingerea scopului avut în vedere de legiuitor, fiind de natură a deturna scopul pe care acesta și-a propus să-l realizeze, consecința unei astfel de măsuri fiind afectarea și chiar suprimarea activității economice a beneficiarilor privați.

31. În acest context, astfel cum s-a reținut în mod constant și în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (a se vedea Hotărârea din 13 decembrie 1979, Haner c. Land Rheinland-Pfalz, C-44/79; Cauza R. c. Intervention Board, ex parte E.D.&F.Man Sugar Ltd, c-181/84), ținând cont de tradițiile constituționale comune statelor membre, măsurile și restricțiile impuse de autoritățile publice trebuie să răspundă efectiv unor obiective de interes general urmărite de comunitate și să nu afecteze în mod disproporționat drepturile și interesele legitime ale destinatarului.

32. Curtea apreciază, totodată, că măsură dispusă prin art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 este una discriminatorie, în condițiile în care, pentru aceeași situație premisă, și anume transmiterea de către organul de urmărire penală a cazului spre soluționare instanțelor de judecată (*ca urmare a constatării de către autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene a unor indicii de fraudă sau de tentativă de fraudă și a sesizării DLAJ și a organelor de urmărire penală*), în cazul beneficiarilor publici, într-o manieră distinctă față de beneficiarii privați, legiuitorul a dispus numai suspendarea plății/rambursării tuturor sumelor solicitate de beneficiar aferente contractului economic pentru care a fost formulată sesizarea, ipoteză reglementată de art.8 alin.(2) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011.

33. Or, prin Decizia nr.444 din 11 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.913 din 13 noiembrie 2019, Curtea Constituțională a statuat că violarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite. De asemenea, prin Decizia nr.419 din 21 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.967 din 15 noiembrie 2018, paragraful 18, Curtea a reținut că nu se încalcă principiului egalității, prin compararea beneficiarilor persoane fizice sau juridice îndreptățite să primească, numai pe baza unei cereri de plată, subvenții ori ajutoare care sunt finanțate din fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora (...) cu alte categorii de beneficiari ai fondurilor europene, deoarece fiecare categorie se supune unui regim juridic diferit, din perspectiva modului de obținere și utilizare a fondurilor europene. O eventuală încălcare a principiului egalității ar putea interveni numai dacă s-ar stabili reguli discriminatorii în cadrul aceleiași categorii.

34. În acest context, având în vedere scopul legitim urmărit prin reglementarea criticată, Curtea consideră că acesta putea fi atins în cazul beneficiarilor privați, ca și în cazul beneficiarilor publici, prin suspendarea de către autoritatea cu competențe în gestionarea fondurilor europene doar a plății/rambursării sumelor solicitate de către beneficiarii privați, aferente contractului/deciziei/ordinului/acordului de finanțare a căror aplicare a fost suspendată și pentru care a fost formulată sesizarea. Curtea constată că prin reglementarea prevăzută la art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, criticată în speță, legiuitorul a adoptat o măsură excesivă, de natură a duce la ruperea justului echilibru care trebuie să existe între drepturile și interesele în concurs, întrucât prin efectul reglementării criticate se produce o diferență de tratament în defavoarea beneficiarilor privați de fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora, o atare măsură depășind limitele a ceea ce este necesar pentru atingerea scopului avut în vedere.

35. Așa fiind, Curtea constată că soluția legislativă cuprinsă în art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 contravine exigențelor constituționale ale art.45 din Constituție, care consacră libertatea economică, coroborate cu cele ale art.16 alin.(1) din Constituție, care consacră principiul nediscriminării.

36. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Ilie Banu în Dosarul nr.9120/2017 al Curții de Apel București - Secția a VIII - a contencios administrativ și fiscal și constată că prevederile art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora sunt constituționale în măsura în care autoritatea cu competențe în gestionarea fondurilor europene suspendă pentru beneficiarii privați plata/rambursarea tuturor sumelor solicitate de către aceștia, aferente contractului/deciziei/ordinului/acordului de finanțare a căror aplicare a fost suspendată și pentru care a fost formulată sesizarea.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Curții de Apel București - Secția a VIII - a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 12 mai 2021.