

## DECIZIA nr. 419 din 21 iunie 2018

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. 21 alin. \(15<sup>^</sup>1\) 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

EMITENT • **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Publicat în [MONITORUL OFICIAL nr. 967 din 15 noiembrie 2018](#)

### Data intrării în vigoare 15-11-2018

|                         |                      |
|-------------------------|----------------------|
| Valer Dorneanu          | - președinte         |
| Marian Enache           | - judecător          |
| Petre Lăzăroiu          | - judecător          |
| Mircea Ștefan Minea     | - judecător          |
| Daniel Marius Morar     | - judecător          |
| Mona-Maria Pivniceru    | - judecător          |
| Livia Doina Stanciu     | - judecător          |
| Simona-Maya Teodoroiu   | - judecător          |
| Varga Attila            | - judecător          |
| Cristina Cătălina Turcu | - magistrat-asistent |

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Luminița Nicolescu.

**1.** Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. 21 alin. \(15<sup>^</sup>1\) 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 Societatea Agroteruel - S.R.L. din Cluj-Napoca, prin administrator judiciar Phoenix Omega IPURL Cluj, în Dosarul nr. 889/33 /2015\* al Curții de Apel Cluj - Secția a III-a contencios administrativ și fiscal, și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 344 D/2016.

**2.** La apelul nominal lipsesc părțile, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

**3.** Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care solicită respingerea, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate, arătând că dispozițiile legale criticate se aplică tuturor celor aflați în ipoteza normei, fără nicio discriminare pe criterii arbitrare. Nicio dispoziție constituțională nu prevede obligația existenței mai multor căi de atac și a mai multor grade de jurisdicție. Împotriva titlului de plată se poate face contestație administrativă, iar decizia pronunțată poate fi atacată la instanța de contencios administrativ, ceea ce garantează accesul liber la justiție. Mai mult, se poate formula o cerere de suspendare a actului administrativ.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

**4.** Prin Încheierea din 25 ianuarie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 889/33/2015\*, Curtea de Apel Cluj - Secția a III-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor [art. 21 alin. \(15<sup>^</sup>1\) 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 a fost invocată de Societatea Agroteruel - S.R.L. din Cluj-Napoca, prin administrator judiciar Phoenix Omega IPURL Cluj, într-o cauză având ca obiect cererea de anulare a Deciziei nr. 17 din 26 mai 2015, emisă de Comisia de soluționare a contestațiilor din cadrul Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (denumită în continuare APIA), ca netemeinică și nelegală, și, pe cale de consecință, anularea procesului-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare, încheiat de APIA la data de 17 martie 2015, ca netemeinic și nelegal, cu consecința anulării obligației de plată stabilite în sarcina sa prin acesta. Unul dintre motivele de nelegalitate invocate de autorul excepției împotriva procesului-verbal îl constituie faptul că acesta nu și-a putut exprima punctul de vedere la finalizarea verificărilor, deoarece textul de lege criticat îl exceptează de la exprimarea punctului de vedere.

**5.** În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține că textul de lege criticat instituie în mod discriminatoriu o excepție de la aplicarea [art. 21 alin. \(14\) și \(15\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#). Beneficiarii persoane fizice sau juridice care au primit, numai pe baza unei cereri de plată, subvenții sau ajutoare finanțate din fonduri europene și/sau fonduri publice naționale, în cadrul altor politici sau programe decât politica agricolă comună și Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013, au dreptul să le fie comunicat procesul-verbal de constatare a neregulilor și stabilire a creanțelor bugetare, și de a-și exprima în termen de 5 zile punctul de

vedere cu privire la constatările structurii de control. Celor care primesc, însă, fonduri europene sau fonduri publice naționale, în cadrul programului amintit, nu li se comunică proiectul de proces-verbal și nu-și pot exprima punctul de vedere cu privire la acesta. Excepția instituită prin textul de lege criticat este discriminatorie și nu este fundamentată pe motive obiective, ci este instituită arbitrar, având ca efect limitarea dreptului la apărare al persoanelor la care textul face referire. În expunerea de motive la Legea nr. 196/2013, prin care s-a introdus textul de lege criticat, nu este justificată introducerea acestuia.

**6.** Textul de lege criticat, arată autorul excepției, încalcă [art. 24 alin. \(1\) din Constituție](#), privind dreptul la apărare, prin prisma jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, respectiv Hotărârea din 14 februarie 1990, pronunțată în Cauza C-301/87 Republica Franceză împotriva Comisiei Comunităților Europene, Hotărârea din 12 februarie 1994, pronunțată în cauzele conexate C- 48/90 și C-66/90 Regatul Țărilor de Jos, Koninklijke PTT Nederland NV și PTT Post BV împotriva Comisiei Comunităților Europene, Hotărârea din 16 februarie 2000, pronunțată în Cauza T-122/99 Procter & Gamble împotriva Oficiului Uniunii Europene pentru Proprietate Intelectuală. Procedura care conduce la pronunțarea unor sancțiuni împotriva agenților economici trebuie, așadar, să respecte dreptul la apărare. Comunicarea obiecțiilor fiind un act formal, aceasta este esențială, deoarece permite întreprinderilor organizarea apărării lor în mod eficace. Sunt, de asemenea, importante: răspunsul la acuzațiile reținute, precum și reglementarea unui termen pentru a răspunde. În cazul în care obiecțiile au fost modificate, trebuie să se realizeze o nouă comunicare cu privire la modificări. Autorul invocă, spre exemplu, Hotărârea din 23 februarie 1994, pronunțată în cauzele conexate T-39/92 și T-40/92 Groupement des cartes bancaires „CB” și Europay International SA împotriva Comisiei Comunităților Europene, și Hotărârea din 29 octombrie 1980, pronunțată în cauzele conexate C-209 - 215 și 218/78 Heintz van Landewyck SARL și alții împotriva Comisiei Comunităților Europene. Din argumentarea instanței europene se desprinde concluzia că drepturile fundamentale sunt parte integrantă a principiilor de drept, iar respectarea dreptului la apărare constituie un principiu general al dreptului european, care este aplicabil atunci când administrația își propune să adopte față de o persoană un act ce o prejudiciază pe aceasta din urmă. Posibilitatea unei persoane vizate de un control din partea organelor statului, de a formula un punct de vedere anterior adoptării unui act potențial vătămător, se circumscrie noțiunii de drept la apărare, în condițiile [art. 24 alin. \(1\) din Constituție](#). Principiul respectării dreptului la apărare și, în special, al dreptului oricărei persoane de a fi ascultată, înainte de adoptarea unei măsuri individuale nefavorabile, trebuie interpretat în sensul că „atunci când destinatarul unei decizii de plată adoptate în temeiul unei proceduri de recuperare ulterioară a unor taxe vamale la import (...) nu a fost ascultat de administrație anterior adoptării acestei decizii dreptul său la apărare este încălcat chiar dacă acesta are posibilitatea de a-și susține poziția în cadrul unei etape ulterioare a contestației administrative” (Hotărârea din 3 iulie 2014, pronunțată în cauzele conexate C-129/13 și C-130/13 Kamino International Logistics BV și Datema Hellmann Worldwide Logistics BV împotriva Staatssecretaris van Financiën).

**7.** Restrângerea dreptului la apărare, arată autorul excepției, nu este reglementată în acord cu [art. 53 alin. \(2\) din Legea fundamentală](#), deoarece nu este proporțională cu situația care a determinat-o, este aplicată în mod discriminatoriu și aduce atingere existenței dreptului la apărare.

**8.** Curtea de Apel Cluj - Secția a III-a contencios administrativ și fiscal apreciază că prevederile legale criticate sunt constituționale, deoarece persoanele vizate de textul de lege criticat sunt într-o situație diferită față de cele la care fac referire prevederile [art. 21 alin. \(14\) și \(15\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#), or, principiul egalității presupune soluții diferite pentru situații diferite.

**9.** Totodată, se arată că nu este încălcat dreptul la apărare, câtă vreme împotriva titlului de creanță se poate formula contestație administrativă, în condițiile [art. 46 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#), iar decizia de soluționare a contestației poate fi atacată la instanța de contencios administrativ competentă, potrivit [art. 51 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#). Instanța apreciază că, în speță, aplicarea dreptului european nu este o problemă de constituționalitate, ci intră în competența sa exclusivă. Instanța este aceea care va evalua consecințele unei încălcări ale dreptului la apărare, în special a dreptului de a fi ascultat, și va aprecia dacă o asemenea încălcare determină anularea actului administrativ fiscal adoptat la finalul procedurii administrative potrivit normelor Uniunii Europene.

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

**11.** Guvernul apreciază că excepția de neconstituționalitate a prevederilor legale criticate este neîntemeiată, făcând referire la jurisprudența Curții Constituționale în ceea ce privește principiul egalității, și apreciază că, raportat la situația de fapt, măsura în cauză este aplicabilă tuturor beneficiarilor la care face referire textul de lege criticat, astfel încât nu poate fi reținută o discriminare. Nu se aduce atingere nici dispozițiilor [art. 53 din Constituție](#), sub aspectul restrângerii dreptului la apărare. Invocarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene nu are relevanță în ce privește norma supusă controlului. Împotriva titlului de creanță se poate formula contestație administrativă, în condițiile [art. 46 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#), ceea ce constituie o garanție a dreptului la apărare.

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

#### CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile [Constituției](#), precum și [Legea nr. 47/1992](#), reține următoarele:

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

14. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile din [art. 21 alin. \(15<sup>a</sup>\) 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, cu modificările aduse prin [articolul unic pct. 2 din Legea nr. 196/2013](#) privind aprobarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2012](#) pentru modificarea și completarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#) privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 399 din 3 iulie 2013, având următorul cuprins: „Fac excepție de la prevederile alin. (14) și (15) titlurile de creanță care sunt întocmite pentru beneficiarii 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 în cadrul politicii agricole comune și din Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013.”

15. Prevederile [art. 21 alin. \(14\) și \(15\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#), la care face trimitere textul de lege criticat, sunt următoarele:

- „(14) Înainte de aprobare, proiectul procesului-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare se prezintă structurii verificate, acordându-se acesteia posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere.
- (15) Structura verificată are dreptul să prezinte în scris structurii de control prevăzute la [art. 20](#) punctul său de vedere cu privire la constatările acesteia în termen de 5 zile lucrătoare de la data primirii proiectului procesului-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare.”

16. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că textele de lege criticate aduc atingere dispozițiilor constituționale ale [art. 16 alin. \(1\)](#), referitor la egalitatea în drepturi, [art. 24](#) privind dreptul la apărare și [art. 53](#) privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

17. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că, potrivit [Deciziei Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994, principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea, el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite.

18. Curtea reține că nu se încalcă principiul 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, în cadrul politicii agricole comune și din Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013, cu alte categorii de beneficiari ai fondurilor europene deoarece fiecare categorie se supune unui regim juridic diferit, din perspectiva modului de obținere și utilizare al fondurilor europene. O eventuală încălcare a principiului egalității ar putea interveni numai dacă s-ar stabili reguli discriminatorii în cadrul aceleiași categorii. Or, în cauză, textul de lege criticat se aplică în egală măsură tuturor beneficiarilor, persoane fizice sau juridice, care au dreptul să primească fonduri europene, în cadrul politicii agricole comune și din Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013.

19. Curtea constată că potrivit [art. 21 alin. \(19\) și \(20\) și art. 34 alin. \(2\) și \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#), procesul-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanței bugetare este un act administrativ, în sensul [Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, iar acesta constituie titlu de creanță și se emite în vederea stingerii acestei creanțe. Titlul de creanță (adică procesul-verbal) se comunică debitorului în termen de 3 zile lucrătoare de la data emiterii. Împotriva titlului de creanță debitorul poate formula contestație în condițiile și termenele stabilite de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#).

20. Curtea reține, așadar, că beneficiarii de subvenții finanțate din fonduri europene, în cadrul politicii agricole comune, pot contesta, atât în etapă administrativă, cât și, ulterior, în fața instanței de judecată, titlurile de creanță. Astfel, potrivit [art. 46-51 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#), împotriva titlului de creanță se poate formula contestație, care este o cale administrativă de atac, ce se depune la autoritatea publică emitentă a titlului de creanță contestat, în termen de 30 de zile de la data comunicării titlului de creanță, și nu este supusă taxelor

judiciare de timbru. Contestația va cuprinde motivele de fapt și de drept, acestea incluzând punctul de vedere asupra procesului-verbal, de la exprimarea căruia a fost exceptat autorul excepției, prin textul de lege criticat. Contestația se soluționează de autoritatea publică emitentă a titlului de creanță, care se va pronunța prin decizie motivată, cu privire la admiterea, în tot sau în parte a contestației, sau la respingerea ei, în termen de 30 de zile de la data înregistrării contestației sau a completării acesteia. În cazul admiterii contestației se decide anularea titlului de creanță atacat și, după caz, emiterea unui nou titlu, care va avea în vedere strict considerentele deciziei. Prin soluționarea contestației nu se poate crea contestatarului o situație mai grea în propria sa cale de atac. Decizia de soluționare a contestației este definitivă în sistemul căilor administrative de atac, iar deciziile pronunțate în soluționarea contestațiilor pot fi atacate de către contestatar la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în conformitate cu prevederile [Legii nr. 554/2004](#), cu modificările și completările ulterioare.

**21.** În contextul celor anterior referite, Curtea reține, referitor la critica privind încălcarea dreptului la apărare, prevăzut de [art. 24 din Constituție](#), că trebuie făcută o distincție între aplicarea acestuia în etapa administrativă și aplicarea în etapa judiciară.

**22.** Prin [Decizia nr. 371 din 5 iulie 2005](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 768 din 24 august 2005, Curtea a reținut că dreptul la apărare este consacrat de [art. 24 din Constituție](#) în sfera activității judiciare. Totodată prin [Decizia nr. 568 din 15 septembrie 2015](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 844 din 12 noiembrie 2015, paragraful 35, Curtea a reținut că [art. 24 din Constituție](#), invocat ca temei constituțional, garantează dreptul la apărare în tot cursul procesului, iar nu în cadrul unui control administrativ (a se vedea în acest sens și [Decizia nr. 122 din 15 februarie 2007](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 229 din 3 aprilie 2007).

**23.** Curtea reține că dreptul la apărare în etapa judiciară este respectat deoarece deciziile pronunțate ca urmare a soluționării contestațiilor pot fi atacate de către contestatar la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în conformitate cu prevederile [art. 51 alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011](#).

**24.** În final, Curtea observă că nu s-a constatat nicio restrângere a vreunui drept fundamental, astfel încât dispozițiile [art. 53 din Constituție](#) nu sunt aplicabile în cauză.

**25.** Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul [art. 146 lit. d\)](#) și al [art. 147 alin. \(4\) din Constituție](#), 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:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Societatea Agroteruel - S.R.L. din Cluj-Napoca prin administrator judiciar Phoenix Omega IPURL Cluj, în Dosarul nr. 889/33/2015 al Curții de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile [art. 21 alin. \(15<sup>a</sup>\) 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 raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Curții de Apel Cluj - Secția a III-a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 21 iunie 2018.

## PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent,

Cristina Cătălina Turcu

-----