

DECIZIA Nr.66
din 26 februarie 2015

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 alin.(1) lit.a) și art.66 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, precum și a celor ale pct.2 subpct.2.3 din anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, în forma anterioară modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.47/2014 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011

Publicată în Monitorul Oficial nr.236 din 07.04.2015

Augustin Zegrean	— președinte
Valer Dorneanu	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Puskás Valentin Zoltán	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Tudorel Toader	— judecător
Cristina Cătălina Turcu	— magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu-Daniel Arcer.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.2 alin.(1) lit.a) și ale anexei la 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 din oficiu de Curtea de Apel Bacău — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr.44/32/2014 al acestei instanțe și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.486D/2014.

2. Dezbaterile inițiale au avut loc în ședința publică din 18 decembrie 2014, în prezența reprezentantului Ministerului Public, procuror Antonia Constantin, 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 dispozițiilor art.57 și art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, precum și ale art.56 alin.(2) teza a doua din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, adoptat prin Hotărârea Plenului Curții Constituționale nr.6/2012, a amânat pronunțarea pentru data de 15 ianuarie 2015, dată la care, pentru același motiv, a amânat pronunțarea la data de 3 februarie 2015. În vederea lămuririi problemelor ridicate, au fost solicitate, în temeiul art.76 din Legea nr.47/1992, comunicarea de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și de către Departamentul pentru Lupta Antifraudă-DLAF a unor puncte de vedere cu privire la aplicarea în practică a dispozițiilor art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011. S-a solicitat, de asemenea, Curților de Apel și Înaltei Curți de Casație și Justiție jurisprudența acestora cu privire la modul de interpretare și aplicare a acestor prevederi legale. La data de 3 februarie 2015, Curtea, constatând că nu sunt prezenți toți judecătorii care au participat la dezbateri, potrivit art.58 alin.(1) teza întâi din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a dispus redeschiderea dezbaterilor pentru data de 26 februarie 2015, în temeiul art. 14 din Legea nr.47/1992.

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

4. Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care arată că achiesează la concluziile formulate la termenul din data de 18 decembrie 2014, în sensul respingerii ca neîntemeiată a excepției, adăugând că prin textele de lege criticate legiuitorul a urmărit limitarea în timp a prevederilor Ordonanței Guvernului nr.79/2003 în raport cu două criterii: pe de-o parte, intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, iar, pe de altă parte, momentul desfășurării activității de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

5. Prin Încheierea din 8 mai 2014, pronunțată în Dosarul nr. 44/32/2014, **Curtea de Apel Bacău — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.2 alin.(1) lit.a) și ale anexei la 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 ridicată de instanța de judecată, din oficiu, într-o cauză având ca obiect soluționarea acțiunii în contencios administrativ prin care Unitatea Administrativ — Teritorială Județul Neamț a solicitat anularea unei decizii și a unei note de neconformitate emise de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, notă prin care s-a aplicat sancțiunea prevăzută la pct.2 subpct.2.3 din anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, în forma anterioară modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.47/2014, pentru o neregulă comisă înainte de intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011.

6. În **motivarea excepției de neconstituționalitate** se arată, în esență, că materia controlului utilizării fondurilor europene a fost reglementată succesiv prin două acte normative, respectiv Ordonanța Guvernului nr.79/2003 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011. Noțiunea de neregulă este definită de art.2 alin.(1) lit.a) din Ordonanța Guvernului nr.79/2003 și de art.2 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011. Între cele două definiții sunt deosebiri esențiale de conținut. Sub imperiul Ordonanței Guvernului nr.79/2003 era necesar să se fi produs un prejudiciu, pe când prin art.2 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 este reglementat prejudiciul nu doar ca un fapt cert și determinabil, ci și ca potențialitate. Deși reglementarea prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 este mai clară, discutabilă este aplicarea acestor ordonanțe unor abateri săvârșite anterior intrării sale în vigoare.

7. Dispozițiile cu caracter tranzitoriu se regăsesc în art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011. În aparență, din acest text ar rezulta că este vorba doar de procedura de aplicare a controalelor, însă, la o examinare mai atentă, se constată că textul se referă și la stabilirea creanțelor bugetare, care, în materia nerespectării normelor privind achizițiile publice, se concretizează prin aplicarea de corecții financiare. Or, în măsura în care Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 se aplică unor abateri constatate în legătură cu contractele de achiziție publică încheiate anterior intrării sale în vigoare, dispozițiile art.2 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, precum și ale anexei la ordonanță sunt neconstituționale în raport cu art.15 alin.(2) din Constituție.

8. 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.

9. **Guvernul** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens arată, în esență, că definirea noțiunii de neregulă și stabilirea corecțiilor financiare aplicabile în cazul nerespectării normelor privind achizițiile publice erau, anterior intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, reglementate prin intermediul Ordonanței Guvernului nr.79/2003. Din interpretarea *per a contrario* a prevederilor art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 rezultă că activitățile de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare desfășurate după intrarea în vigoare a ordonanței se finalizează și se valorifică cu aplicarea acestui act normativ.

10. Constatându-se că aplicarea în timp a Ordonanței Guvernului nr.79/2003 a generat stabilirea unor debite excesive în sarcina beneficiarilor fondurilor europene, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 a consacrat în art.2 alin.(1) lit. n) principiul proporționalității, care s-a materializat în anexa la ordonanța de urgență.

11. Din analiza comparativă a dispozițiilor cuprinse în Ordonanța Guvernului nr.79/2003 și a celor cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 se constată că prevederile de natură fiscală ale celor două ordonanțe reglementează în mod evident situații juridice obiective, așa încât aplicarea unor corecții fiscale mai favorabile reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 unor situații juridice obiective (nereguli) consemnate sub imperiul Ordonanței Guvernului nr.79/2003 nu aduce atingere principiului neretroactivității legii.

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

13. Potrivit prevederilor art.76 din Legea nr.47/1992 au fost solicitate puncte de vedere de la Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și de la Departamentul pentru Lupta Antifraudă — DLAF. A fost solicitată, de asemenea, jurisprudență relevantă de la Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, Curtea de Apel Cluj — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Curtea de Apel Pitești — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și

fiscal, Curtea de Apel Timișoara — Secția de contencios administrativ și fiscal, Curtea de Apel Suceava — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal.

14. **Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice** a transmis punctul său de vedere înregistrat la Registratura jurisdicțională a Curții Constituționale cu nr.487 din 27 ianuarie 2015, la care a anexat în copie observațiile scrise transmise de Comisia Europeană în cauzele conexe C-260/14 și C-261/2014 *Județul Neamț și alții* și deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție — Secția contencios administrativ și fiscal nr. 3.017 din 25 iunie 2014, nr.5.323 din 21 mai 2013, nr.2.757 din 11 iunie 2014 și nr.5.322 din 21 mai 2013. În punctul de vedere transmis, a arătat, în esență, că din interpretarea *per a contrario* a prevederilor art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 rezultă că activitățile de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare desfășurate după intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011 se finalizează și se valorifică cu aplicarea prevederilor acestui act normativ. Din analiza comparativă a dispozițiilor cuprinse în Ordonanța Guvernului nr.79/2003 și în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 se constată că prevederile de natură fiscală ale celor două ordonanțe reglementează în mod evident situații juridice obiective astfel încât aplicarea unor corecții fiscale mai favorabile reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 unor situații juridice obiective — nereguli — consemnate sub imperiul Ordonanței Guvernului nr.79/2003 nu încalcă principiul neretroactivității legii consacrat de art.15 alin.(2) din Legea fundamentală. Aceleași argumente sunt reținute și de Curtea de Apel Suceava — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal în Sentința nr. 105 din 19 martie 2012 și de Curtea de Apel Pitești — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal în Sentința nr.100/F-cont din 3 aprilie 2013.

15. **Departamentul pentru Lupta Antifraudă — DLAF** a transmis punctul său de vedere, înregistrat la Registratura jurisdicțională a Curții Constituționale sub nr.505 din 28 ianuarie 2015, în care a arătat, în esență, că neregulile săvârșite înainte de intrarea în vigoare a legii noi nu pot genera alte efecte juridice decât cele prevăzute de legea în vigoare la data săvârșirii lor. Așadar, autoritățile de gestionare a fondurilor europene, în activitatea de constatare a creanței bugetare, trebuie să aplice legea în vigoare la momentul desfășurării activității de constatare și, ulterior, să identifice și să aplice legea în vigoare la momentul săvârșirii neregulii, pentru încadrarea juridică a acestora, dar și pentru constatarea efectelor juridice pe care le produc. Așa fiind, se apreciază că neregulile săvârșite înainte de intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011 nu pot atrage corecții financiare în temeiul acestui act normativ dacă activitatea de control are loc după intrarea acestuia în vigoare, așa cum rezultă din interpretarea *per a contrario* a prevederilor art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, deoarece s-ar încălca atât principiile de aplicare a legii în timp, cât și cele de predictibilitate și de securitate juridică a normei civile.

16. **Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, Curtea de Apel Cluj — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și Curtea de Apel Timișoara — Secția de contencios administrativ și fiscal**, în hotărârile comunicate la dosar, rețin că atât calificarea neregulii săvârșite înainte de intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011, cât și corecțiile financiare dispuse, în cazul în care activitatea de control se desfășoară după intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, se fac potrivit acestui act normativ, printr-o interpretare *per a contrario* a prevederilor art.66 din ordonanța de urgență.

17. **Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal**, prin deciziile nr.5.322 și nr.5.323 din 21 mai 2013 și Decizia nr.2.757 din 11 iunie 2014, reține că interpretarea normei tranzitorii cuprinse în art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, conform argumentației *per a contrario* conduce la concluzia potrivit căreia, în situația în care activitățile de constatare și de stabilire a neregulilor se desfășoară la o dată ulterioară intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, concluziile acestora se vor finaliza și valorifica cu aplicarea prevederilor acestui act normativ. Aplicarea prevederilor noului act normativ a fost realizată în virtutea normei tranzitorii sus-arătate, astfel că nu se poate aprecia că a fost încălcat principiul neretroactivității legii civile, de natură a atrage nulitatea actului de constatare, ci, dimpotrivă, stabilirea unor posibile nereguli s-a realizat în mod just prin raportare la legislația în vigoare la momentul verificării conform art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011. În plus, în Decizia nr.2.757 din 11 iunie 2014, Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal reține că „atâta vreme cât prevederile art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 se bucură de prezumția de constituționalitate de care se bucură orice act legislativ, dispozițiile acestei ordonanțe rămân pe deplin aplicabile.”

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, punctele de vedere ale autorităților și jurisprudența în materie comunicate la dosar, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

18. 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.

19. Obiectul excepției de neconstituționalitate, astfel cum a fost reținut de către instanța de judecată în dispozitivul încheierii de sesizare, îl constituie dispozițiile art.2 alin.(1) lit.a) și ale anexei la 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.

20. În realitate, din motivarea excepției ridicate din oficiu de către instanța de judecată, precum și din circumstanțele cauzei, Curtea observă că obiectul acesteia îl constituie prevederile art. 2 alin.(1) lit.a) și ale art.66 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, precum și cele ale pct.2 subpct.2.3 din anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 intitulată „Corecțiile/Reducerile financiare aplicabile cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri europene și/sau din fonduri publice naționale aferente acestora în caz de nerespectare a reglementărilor privind achizițiile, cu excepția achizițiilor derulate de beneficiarii Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007—2013”, în forma anterioară modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 47/2014 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.480 din 28 iunie 2014.

21. Ulterior datei sesizării Curții Constituționale, în temeiul art.II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.47/2014, anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 a fost modificată și înlocuită cu anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.47/2014. Sancțiunea aplicată în cauză a avut însă ca temei prevederile pct.2 subpct.2.3 din anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, în forma anterioară modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 47/2014, astfel încât, potrivit Deciziei nr.766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.549 din 3 august 2011, Curtea urmează să se pronunțe asupra lor. În aceste condiții, textele de lege criticate au următorul conținut:

— Art.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011: „(1) În sensul prezentei ordonanțe de urgență, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) *neregulă* — orice abatere de la legalitate, regularitate și conformitate în raport cu dispozițiile naționale și/sau europene, precum și cu prevederile contractelor ori a altor angajamente legal încheiate în baza acestor dispoziții, ce rezultă dintr-o acțiune sau inacțiune a beneficiarului ori a autorității cu competențe în gestionarea fondurilor europene, care a prejudiciat sau care poate prejudicia bugetul Uniunii Europene/bugetele donatorilor publici internaționali și/sau fondurile publice naționale aferente acestora printr-o sumă plătită necuvenit.”;

— Art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011: „Activitățile de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare care sunt în desfășurare la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență se finalizează și se valorifică cu aplicarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr.529/2003, cu modificările și completările ulterioare.”;

— Pct.2 subpct.2.3 din anexa la ordonanța de urgență:

„Nr. crt.	Abaterea constatată	Descrierea abaterii constatate	Corecție/Reducere
2.3	Aplicarea unor criterii de calificare și selecție și/sau a unor criterii de atribuire (factori de evaluare) nelegale	Aplicarea unor criterii de calificare și selecție sau a unor factori de evaluare care împiedică anumiți ofertanți potențiali să participe la procedura de atribuire din cauza restricțiilor stabilite în documentația de atribuire (de exemplu, obligația de a avea deja o reprezentanță în țară sau în regiune ori stabilirea unor standarde tehnice prea specifice care favorizează un singur operator)	10% din valoarea contractului în cauză. Rata reducerii / corecției poate fi diminuată la 5%, în funcție de gravitate.”

22. Instanța de judecată care a ridicat excepția apreciază că prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art.15 alin.(2) potrivit cărora „*Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile*”.

23. Din analiza dosarului în care a fost invocată excepția, Curtea observă că Unitatea Administrativ-Teritorială Județul Neamț are calitatea de beneficiar al Contractului de finanțare nr. 1.091/30 noiembrie 2010, cod SMIS 3556, din cadrul Programului operațional regional 2007—2013 pentru proiectul „*Reabilitarea, extinderea și modernizarea Centrului Școlar pentru Educație Incluzivă Roman*”. În executarea acestui contract s-a inițiat procedura de achiziție publică pentru atribuirea unui contract de servicii de audit. La data de 1 iunie 2011 s-a publicat invitația de participare în sistemul electronic de achiziții publice — SEAP. La acest moment, reținut ulterior în Nota de neconformitate nr.23.875/22 aprilie 2013 ca fiind momentul săvârșirii neregulii, erau în vigoare prevederile Ordonanței Guvernului nr.79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.622 din 30 august 2003. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 a intrat în vigoare ulterior, la data de 30 iunie 2011. La data de 22 aprilie 2013, ca urmare a verificării cererii de rambursare nr.9, Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional 2007—2013 a identificat două nereguli, respectiv restricționarea accesului operatorilor economici la procedura de atribuire a contractului, precum și introducerea în Fișa de date a achiziției a unei solicitări care nu avea relevanță în raport cu obiectul contractului, ceea ce a dus la încălcarea prevederilor art.178 alin.(2) și art.179 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.418 din 15 mai 2006, precum și a prevederilor art.8 alin.(1) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.625 din 20 iulie 2006. Neregulile au fost constatate ca urmare a verificării procedurii de achiziție publică anterior menționată și au fost consemnate în Nota de neconformitate nr.23.875/ 22 aprilie 2013 prin care s-a aplicat și corecția financiară reglementată la pct.2 subpct.2.3 din anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, în temeiul art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011. Nota de neconformitate a fost contestată pe cale administrativă la Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, care prin Decizia nr.279/18 noiembrie 2013 a respins contestația. În consecință, Unitatea Administrativ-Teritorială Județul Neamț s-a adresat instanței de contencios administrativ solicitând anularea Deciziei și Notei de neconformitate. În acest cadru procesual, instanța de judecată a ridicat din oficiu prezenta excepție de neconstituționalitate.

24. Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea constată că materia prevenirii, constatării și sancționării neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene a fost reglementată prin două acte normative succesive, respectiv Ordonanța Guvernului nr.79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător, și 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. Definiția neregulii, la data săvârșirii acesteia în prezenta cauză, era cuprinsă în art.2 lit.a) din Ordonanța Guvernului nr.79/2003, modificat prin art.1 pct.2 din Ordonanța Guvernului nr.20/2008 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.613 din 20 august 2008, potrivit căruia „*a) neregula reprezintă orice abatere de la legalitate, regularitate și conformitate în raport cu dispozițiile legale naționale și/sau comunitare, precum și cu prevederile contractelor ori ale altor angajamente legale încheiate în baza acestor dispoziții, care prejudiază bugetul general al Comunității Europene și/sau bugetele administrate de aceasta ori în numele ei, precum și bugetele din care provine cofinanțarea aferentă printr-o cheltuială necuvenită*”. În prezent, definiția neregulii este cuprinsă în art.2 lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, potrivit căruia „*neregulă — orice abatere de la legalitate, regularitate și conformitate în raport cu dispozițiile naționale și/sau europene, precum și cu prevederile contractelor ori a altor angajamente legal încheiate în baza acestor dispoziții, ce rezultă dintr-o acțiune sau inacțiune a beneficiarului ori a autorității cu competențe în gestionarea fondurilor europene, care a prejudiciat sau care poate prejudicia bugetul Uniunii Europene/bugetele donatorilor publici internaționali și/sau fondurile publice naționale aferente acestora printr-o sumă plătită necuvenit*.” Curtea observă că definiția neregulii cuprinsă în art.2 lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 este o preluare a prevederilor art.1 alin. (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr.2.988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, publicat

în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L nr.312 din 23 decembrie 1995, potrivit căreia „*Constituie abatere orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate*”, precum și a celor ale art.2 pct.7 din Regulamentul (CE) nr.1.083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr.1.260/1999, publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene seria L nr.210 din 31 iulie 2006, potrivit căreia „*«neregularitate» înseamnă orice încălcare a unei dispoziții a dreptului comunitar care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general*”. Potrivit observațiilor scrise transmise de Comisia Europeană în cauzele conexe C-260/14 și C-261/14 *Județul Neamț și alții*, comunicate la dosarul Curții Constituționale de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice în anexă la punctul său de vedere (paragraful 14), o acțiune sau inacțiune poate fi calificată drept „neregulă” dacă sunt reunite trei condiții: (1) să se fi încălcat o normă din dreptul Uniunii, (2) să fie cauzată de un operator economic și (3) să aibă, sau să poată avea, ca efect prejudicierea bugetului Uniunii Europene. Cu privire la „dreptul Uniunii”, Comisia arată că prevederile de drept național care sunt menite să pună în aplicare legislația Uniunii, inclusiv cele referitoare la procedura de achiziții publice, incidente în prezenta cauză, trebuie să fie considerate ca intrând sub incidența art.1 alin.(2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr.2.988/95. Din compararea celor două definiții, pe de-o parte cea cuprinsă în Ordonanța Guvernului nr.79/2003, pe de altă parte cea cuprinsă în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, Curtea observă că acestea nu au un conținut identic, elementul cel mai important de diferențiere constituindu-l potențialitatea prejudiciului, care este reglementată numai în art.2 lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011.

25. Curtea observă că, potrivit art.2 alin.(1) lit.o) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, aplicarea de corecții financiare semnifică măsurile administrative luate de autoritățile competente, în conformitate cu prevederile ordonanței de urgență, care constau în excluderea de la finanțarea din fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora a cheltuielilor pentru care a fost constatată o neregulă, în speță constând într-o reducere procentuală din suma solicitată la plată. Aceste prevederi preiau conținutul normativ al art.98 alin.(2) teza a doua din Regulamentul (CE) nr.1.083/2006 potrivit căruia „*Corecțiile la care procedează statele membre constau în anularea totală sau parțială a participării publice pentru programul operațional*.” În plus, analizând comparativ dispozițiile art.4 și art.5 din Regulamentul (CE, Euratom) nr.2.988/95, Curtea constată că noțiunea de „*corecții financiare*” are semnificația de măsură administrativă, iar nu de sancțiune administrativă. În acest sens sunt și observațiile scrise transmise de Comisia Europeană în cauzele conexe C-260/14 și C-261/14 *Județul Neamț și alții*.

26. Având în vedere cele expuse la paragraful anterior, Curtea observă că un alt element de diferențiere între actele normative comparate îl constituie modul de reglementare a corecțiilor/reducerilor financiare aplicabile cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora în caz de nerespectare a reglementărilor privind achizițiile. Astfel, art.6 alin.(1), coroborat cu art.17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, reglementează obligația autorităților cu competențe în gestionarea fondurilor europene de a exclude integral sau parțial de la rambursarea/plata cheltuielilor efectuate și declarate de beneficiari acele cheltuieli care nu respectă condițiile de legalitate, regularitate ori conformitate stabilite prin prevederile legislației naționale și comunitare în vigoare, în situația în care — în procesul de verificare a solicitărilor de plată — acestea determină existența unor astfel de cheltuieli, cu aplicarea principiului proporționalității, ținându-se seama de natura și de gravitatea neregulii constatate, precum și de amploarea și de implicațiile financiare ale acesteia. În acest sens se reglementează prin anexa la ordonanța de urgență, în forma în vigoare la data întocmirii Notei de neconformitate în prezenta cauză, abaterea constatată, descrierea abaterii constatate și corecția/reducerea procentuală. Or, în conținutul normativ al Ordonanței Guvernului nr.79/2003 reglementarea principiului proporționalității nu se regăsește, astfel încât corecțiile/ reducerile se puteau face cu privire la întreaga sumă solicitată la rambursare. În concluzie, Curtea constată că, sub aspectul definirii neregulii, prevederile art.2 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 sunt mai severe în sensul că reglementează și cu privire la potențialitatea prejudicierii bugetului Uniunii Europene/bugetele donatorilor publici internaționali și/sau fondurile publice naționale aferente acestora printr-o sumă plătită necuvenit, în schimb, sub aspectul corecțiilor/reducerilor în cazul constatării neregulilor, dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011 sunt însă mai favorabile decât cele ale Ordonanței Guvernului

nr.79/2003, stabilind în anexa la ordonanța de urgență corecții/reduceri procentuale, potrivit principiului proporționalității.

27. Din analiza efectuată, Curtea reține că fapta pentru care sunt aplicate corecții financiare este definită ca „neregulă” atât în legislația națională, cât și în aceea a Uniunii Europene, având un conținut caracteristic, ce nu poate fi subsumat unei fapte penale sau contravenționale, iar corecțiile financiare, constând în speță în reduceri procentuale, reprezintă măsuri administrative, fără a avea caracterul unor sancțiuni penale sau contravenționale.

28. Având în vedere cele constatate la paragraful anterior, Curtea observă că nici prevederile Ordonanței Guvernului nr. 79/2003 și nici cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, în ansamblul lor, nu se subsumează noțiunii de „lege penală sau contravențională”, pentru ca Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 să constituie, eventual, o excepție de la aplicarea principiului neretroactivității prevăzut de art.15 alin.(2) din Constituție. Astfel, potrivit art.141 din Codul penal din 1968 ori art.173 din Codul penal, precum și celor reținute prin Decizia nr.265 din 6 mai 2014 (paragraful 47), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.372 din 20 mai 2011, în sensul că „*art.1 alin.(1) din Codul penal stabilește că legea penală prevede faptele care constituie infracțiuni, motiv pentru care în absența unei incriminări nu se poate vorbi de o lege penală*”, Curtea observă că nici în conținutul normativ al Ordonanței Guvernului nr.79/2003 și nici în cel al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011 nu sunt incriminate fapte care constituie infracțiuni. Observând prevederile art.2 alin.(1) lit.b), art.8 și 23 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011, Curtea constată că în cazul existenței unor indicii de fraudă, definite ca infracțiuni săvârșite în legătură cu obținerea ori utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, incriminate de Codul penal sau legi speciale, structurile de control au obligația să sesizeze Departamentul pentru Lupta Antifraudă — DLAF și organele de urmărire penală. De asemenea, Curtea observă că, potrivit art. 1 coroborat cu art.3 și 5 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 25 iulie 2001, legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală, iar actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde descrierea faptelor ce constituie contravenții și sancțiunea ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea, sancțiune care poate fi principală: avertismentul, amenda contravențională și obligarea contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ori complementară, cum ar fi, de exemplu, suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități, închiderea unității, blocarea contului bancar. Observând cele reținute la paragraful 25 din prezenta decizie, precum și din examinarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr.79/2003 și Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, Curtea constată că aceste acte normative nu reglementează în domeniul contravențional.

29. Examinând excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011, Curtea constată că legiuitorul a optat pentru aplicarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr.79/2003 numai pentru activitățile de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare **care sunt în desfășurare** la data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011. Acest text permite interpretarea *per a contrario* potrivit căreia Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 se aplică pentru activitățile de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare **care nu sunt în desfășurare** la data intrării acesteia în vigoare, chiar dacă acestea au fost săvârșite sub imperiul Ordonanței Guvernului nr.79/2003.

30. Curtea constată că definiția activităților la care face referire art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 este reglementată potrivit art.2 alin.(1) lit.h) și i) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011. Astfel, **activitatea de constatare a neregulilor** reprezintă activitatea de control/investigare desfășurată de autoritățile competente în conformitate cu prevederile prezentei ordonanțe de urgență, în vederea stabilirii existenței unei nereguli, iar **activitatea de stabilire a creanțelor bugetare** rezultate din nereguli reprezintă activitatea prin care se stabilește și se individualizează obligația de plată rezultată din neregula constatată, prin emiterea unui titlu de creanță. Analizând definițiile acestor activități corelate cu celelalte prevederi ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011 prin care acestea sunt concretizate, Curtea observă că activitățile anterior menționate presupun atât aplicarea normelor de procedură, cât și a normelor de drept substanțial din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 cu privire la calificarea unei fapte ca fiind neregulă/abatere și aplicarea de corecții financiare. Curtea observă că dreptul de a stabili creanța bugetară, potrivit art.45 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, se prescrie în termen de 5 ani de la data de 1 ianuarie a anului următor datei de închidere a programului, comunicată oficial de către Comisia Europeană/donatorul public internațional prin emiterea declarației finale de închidere, cu excepția cazului în care normele Uniunii Europene sau ale donatorului public internațional prevăd un termen mai mare.

31. Curtea observă că dispozițiile art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 sunt norme tranzitorii, care, potrivit art.54 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, reglementează „măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ”. În continuare, art.54 alin.(2) din aceeași lege prevede că dispozițiile tranzitorii „trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia (...)”. Legiuitorul, configurând dispozițiile tranzitorii ale art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, a ales drept criteriu pentru rezolvarea situațiilor tranzitorii existența în curs de desfășurare a unor activități de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare, în sensul că pentru aprecierea legalității raporturilor juridice născute în perioada de activitate a Ordonanței Guvernului nr.79/2003 se aplică această ordonanță numai dacă activitățile menționate **sunt în curs desfășurare**. În schimb, dacă aceste activități **nu sunt în curs de desfășurare**, aprecierea legalității raporturilor juridice născute în perioada de activitate a Ordonanței Guvernului nr.79/2003 se realizează prin prisma noilor prevederi. Or, cele două acte normative cuprind, în privința activităților de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare, reguli de drept substanțiale specifice așa cum s-a arătat la paragrafele 29 și 30 din prezenta decizie, astfel încât, optând pentru un asemenea criteriu, legiuitorul a încălcat principiul neretroactivității legii, întrucât raportul juridic nu mai este guvernat de legea în vigoare la data nașterii sale, ci de o lege ulterioară, străină acestuia. Or, este de principiu că o situație juridică definitiv consolidată sub imperiul unei legi substanțiale nu poate fi guvernată de o lege ulterioară decât cu încălcarea art.15 alin.(2) din Constituție.

32. Curtea reține că textul de lege criticat aduce atingere principiului neretroactivității, deoarece permite aplicarea normelor de drept substanțial din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 cu privire la nereguli săvârșite în intervalul temporal în care era în vigoare Ordonanța Guvernului nr.79/2003, legiuitorul reglementând un criteriu greșit pentru determinarea aplicabilității noilor norme de drept substanțial, respectiv existența sau nu a unor activități de control în desfășurare la momentul intrării în vigoare a noii legi, fără a se raporta la legea în vigoare la momentul nașterii raportului juridic. Rezultă așadar că raportul juridic este supus reglementărilor legale în vigoare la data nașterii sale, schimbarea ulterioară a condițiilor legale neavând nicio influență asupra legalității acestuia. În consecință, Curtea constată că art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 este neconstituțional, fiind contrar art.15 alin.(2) din Constituție.

33. Curtea constată că, urmare a admiterii excepției de neconstituționalitate, calificarea neregulii și stabilirea creanțelor bugetare se vor face în temeiul actului normativ în vigoare la data săvârșirii neregulii potrivit principiului *tempus regit actum*, așadar fără a se putea combina dispozițiile de drept substanțial din Ordonanța Guvernului nr.79/2003 cu cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, în vreme ce procedura urmată de organele de control va fi cea reglementată prin actul normativ în vigoare la data efectuării controlului.

34. În fine, referitor la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.2 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 și cele ale pct.2 subpct.2.3 din anexa la ordonanța de urgență, Curtea observă că primul reglementează cu privire la definiția neregulii, iar celălalt cu privire la un anumit tip de abateri, descrierea acestora și corecția/reducerea aplicată. Critica formulată de instanța de judecată nu privește însă conținutul lor normativ, ci modul în care, în temeiul art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, au fost aplicate de către organul de control unor abateri săvârșite sub imperiul altui act normativ. Asemenea critici nu intră în competența de soluționare a Curții Constituționale, care, potrivit art.2 alin.(3) din Legea nr.47/1992, „se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată”, iar nu cu privire la modul de aplicare a legii, astfel încât excepția de neconstituționalitate a art.2 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 și cele ale pct.2 subpct.2.3 din anexa la ordonanța de urgență va fi respinsă ca inadmisibilă.

35. 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:

1. Admite excepția de neconstituționalitate ridicată din oficiu de Curtea de Apel Bacău — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr.44/32/2014 al acestei instanțe și constată că prevederile art.66 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 neconstituționale.

2. Respinge, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.2 alin.(1) 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, precum și a celor ale pct.2 subpct.2.3 din anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, în forma anterioară modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.47/2014 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, excepție ridicată din oficiu în același dosar, al aceleiași instanțe.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 26 februarie 2015.

WWW.JURL.ro