

## DECIZIA nr. 221 din 2 iunie 2020

referitoare la excepția de neconstituționalitate a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice

EMITENT • **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Publicat în **MONITORUL OFICIAL nr. 594 din 7 iulie 2020**

**Data intrării în vigoare 07-07-2020**

**Prezenta formă consolidată este valabilă începând cu data de 05-08-2020**

Forma consolidată a [DECIZIEI nr. 221 din 2 iunie 2020](#), publicate în Monitorul Oficial nr. 594 din 7 iulie 2020, este realizată prin includerea modificărilor și completărilor aduse de: [RECTIFICAREA nr. 221 din 2 iunie 2020](#).

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
Benke Károly	- magistrat-asistent-șef

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Brezeanu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului și care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 323D/2020.
2. La apelul nominal se prezintă, pentru Avocatul Poporului, Emma Turtoi, cu delegație depusă la dosar. Procedura de citare este legal îndeplinită.
3. Termenul de judecată a fost inițial fixat pentru data de 24 martie 2020, termen pe care Curtea l-a preschimbă, în mod succesiv, pentru datele de 7 aprilie 2020, 7 mai 2020 și 2 iunie 2020.
4. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului Avocatului Poporului, care învederează faptul că dispozițiile criticate încalcă [art. 1 alin. \(5\)](#), [art. 16 alin. \(1\)](#), [art. 115 alin. \(6\)](#) și [art. 134 alin. \(4\) din Constituție](#). Astfel, se arată că la elaborarea actului normativ trebuia solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii, dat fiind că textul criticat vizează un element al statutului judecătorilor, și anume stabilirea sferei abaterilor disciplinare. Totodată, prin reglementarea unei abateri disciplinare care vizează judecătorii care soluționează anumite categorii de cauze, se consacră o discriminare în cadrul categoriei profesionale a judecătorilor, ceea ce are incidență în raport cu [art. 115 alin. \(6\) din Constituție](#), potrivit căruia prin ordonanțe de urgență nu pot fi afectate drepturile și libertățile fundamentale. Se mai subliniază că textul criticat este redactat imprecis, contrar cerințelor de previzibilitate a legii, neputându-se înțelege dacă se referă numai la judecători sau și la operatorii economici sau autoritățile contractante.
5. Având cuvântul, reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de admitere a excepției de neconstituționalitate. Se arată că, potrivit notei de fundamentare a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#), scopul adoptării acesteia a fost acela de a reglementa măsuri urgente pentru perfecționarea și flexibilizarea procedurilor de achiziție publică. Or, pe lângă modificările aduse [Legii nr. 101/2016](#), ordonanța de urgență reglementează în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor, stabilind o nouă abatere disciplinară față de cele prevăzute de [art. 99 din Legea nr. 303/2004](#). În raport cu această situație normativă, Guvernul trebuia ca, potrivit [art. 134 alin. \(4\) din Constituție](#) și [art. 38 alin. \(3\) din Legea nr. 317/2004](#), să solicite avizul Consiliului Superior al Magistraturii. În acest sens, se mai arată că, întrucât reglementează un aspect al statutului judecătorilor, textul criticat vizează sfera de activitate a autorității judecătorești, astfel că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, solicitarea avizului anterefert era obligatorie.
6. Se arată că textul criticat încalcă [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#) și, în acest sens, se menționează că, prin [Decizia nr. 685 din 24 noiembrie 2016](#), Curtea a statuat că, în considerarea statutului special al magistraților, abaterile disciplinare și sancționarea se realizează conform legilor speciale privind această profesie, potrivit [art. 73 alin. \(3\) lit. p\) din Constituție](#). Or, textul criticat reglementează, într-o altă lege, o abatere

suplimentară în privința magistraților care intră în compunerea completurilor specializate care judecă litigii având ca obiect achiziții publice. Mai mult, abaterea intervine automat, independent de caracterul imputabil sau nu al faptei. Similar [Deciziei nr. 45 din 30 ianuarie 2018](#), se apreciază că textul criticat reglementează o răspundere obiectivă a magistratului care nu ține seama de poziția procesuală a acestuia, astfel încât sancțiunea poate fi aplicată indiferent de caracterul imputabil sau nu al faptei. Totodată, se consideră că sunt întemeiate și criticile referitoare la lipsa previzibilității normei determinată de incertitudinile referitoare la sfera destinatarii acesteia, neputându-se stabili dacă norma vizează judecătorii antereferiți și, eventual, operatorii economici sau autoritățile contractante.

#### CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

**7.** Prin Adresa nr. 3.714 din 26 februarie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 1.361 din 26 februarie 2020, în temeiul [art. 146 lit. d\) teza a doua din Constituție](#) și al [art. 32 din Legea nr. 47/1992](#) privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice.

**8.** În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul acesteia formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă.

**9.** Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate se arată că, deoarece nu s-a solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii, au fost nesocotite prevederile [art. 134 alin. \(4\)](#) și ale [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#).

**10.** Se susține că [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#), pe lângă prevederi de natură să „perfecționeze și să flexibilizeze sistemul achizițiilor publice”, cuprinde atât norme ce privesc modul de funcționare a instanțelor - [art. IV pct. 18-24](#), prin stabilirea unor termene, proceduri și măsuri ce pot fi dispuse de instanțe -, cât și norme ce instituie o nouă abatere disciplinară, aspecte ce țin în mod evident de statutul și obligațiile ce revin judecătorului. Or, potrivit dispozițiilor [art. 9 alin. \(1\) din Legea nr. 24/2000](#) privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării. Un astfel de caz este prevăzut de dispozițiile [art. 38 alin. \(3\) din Legea nr. 317/2004](#) privind Consiliul Superior al Magistraturii, care prevăd că Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești. Conform [art. 32 alin. \(1\)](#) din același act normativ dacă legea prevede consultarea sau avizul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere emis de acesta nu este obligatoriu.

**11.** De remarcat că această competență a Consiliului Superior al Magistraturii este una legală, acordată prin voința Parlamentului în temeiul textului constituțional al [art. 134 alin. \(4\)](#). Se arată că prin [Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017](#), Curtea a statuat că, deși norma constituțională, exprimând rolul de garant al independenței justiției al Consiliului Superior al Magistraturii, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul acestei autorități, avizarea proiectelor de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești este tratată în legea de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, la care Legea fundamentală face trimitere. Astfel, atributul Consiliului de a aviza actele normative care privesc activitatea autorității judecătorești este prevăzut de lege ca mecanism al realizării echilibrului puterilor în stat, care nu poate fi ignorat. Însă, indiferent că este vorba de o competență acordată prin lege sau direct prin textul [Constituției](#), autoritățile sunt obligate să le aplice și să le respecte în virtutea [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#). O atare concluzie se impune datorită faptului că principiul legalității este unul de rang constituțional.

**12.** De asemenea, se subliniază că instanța constituțională a circumscris sfera de cuprindere a sintagmei „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești” în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii. Astfel, în considerentele [Deciziei nr. 901 din 17 iunie 2009](#), s-a reținut că sintagma se referă numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii. Așa fiind, Consiliul Superior al Magistraturii, ca garant al independenței, conform [art. 133 alin. \(1\) din Constituție](#), are, potrivit [Legii nr. 317/2004](#), atribuții referitoare la apărarea judecătorilor și procurorilor împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea ([art. 30](#)), cariera judecătorilor și procurorilor ([art. 35](#)), admiterea în magistratură, evaluarea, formarea și examenele judecătorilor și procurorilor ([art. 36](#)), organizarea și funcționarea instanțelor și a parchetelor ([art. 37](#)). În

consecință, prin [Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014](#), Curtea Constituțională a constatat că proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului Superior al Magistraturii sunt actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor (care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, incompatibilități și interdicții, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor, răspunderea acestora etc.), reglementat în prezent prin [Legea nr. 303/2004](#), organizarea judiciară (instanțele judecătorești - organizare/competențe/conducere, Ministerul Public - organizare/competențe/conducere, organizarea și funcționarea Institutului Național al Magistraturii, compartimentele auxiliare de specialitate din cadrul instanțelor și al parchetelor, bugetele instanțelor și parchetelor etc.), reglementată în prezent prin [Legea nr. 304/2004](#), precum și actele normative privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în [Legea nr. 317/2004](#).

**13.** Pentru aceste motive, în cadrul procedurii de adoptare a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#), care cuprinde dispoziții privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, precum și referitoare la organizarea judiciară, se impunea solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii; lipsa solicitării acestuia are drept consecință nesocotirea normelor constituționale cuprinse în [art. 1 alin. \(5\)](#) și [art. 134 alin. \(4\)](#).

**14.** De asemenea, se mai arată că dispozițiile [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) afectează drepturile fundamentale, cu încălcarea prevederilor [art. 115 alin. \(6\) din Constituție](#), deoarece afectează egalitatea în drepturi a cetățenilor, în componenta sa de nediscriminare, consfințită în prevederile constituționale ale [art. 16 alin. \(1\)](#).

**15.** Invocându-se jurisprudența Curții Constituționale, se arată că principiul egalității, în componenta sa de nediscriminare, are un conținut autonom, o existență de sine stătătoare în sensul că impune obligații corespunzătoare în sarcina statului pentru a asigura egalitatea juridică dintre subiecții de drept. Din această perspectivă, egalitatea nu este o chestiune cantitativă, în sensul că se poate aprecia și raporta doar la un set de drepturi și libertăți fundamentale prevăzute în Constituție, ci are și un aspect calitativ, astfel încât poate fi valorizat, în componenta sa privind nediscriminarea, ca fiind un principiu de drept ce promovează egalitatea juridică. Totodată, se arată că în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că „nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale” și că „nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”. În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă „afectează”, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin. Înțelesul constituțional al verbului „a afecta”, este aceea de „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a vătăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative” (a se vedea, în acest sens, [Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008](#)).

**16.** Plecând de la destinatarii [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#), se arată că legiuitorul delegat instituie o nouă abatere disciplinară, doar pentru judecătorii ce alcătuiesc completurile specializate în achiziții publice, care nu respectă termenele prevăzute de [Legea nr. 101/2016](#) ori dispozițiile cuprinse în aceasta privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță. În acest fel se instituie o discriminare în cadrul aceleiași categorii profesionale, prin raportare la ceilalți judecători, pentru care nu sunt reglementate abateri disciplinare diferite de cele stabilite prin [Legea nr. 303/2004](#) privind statutul judecătorilor și procurorilor. Instituirea unor abateri disciplinare suplimentare doar pentru judecătorii acestor completuri specializate în achiziții publice nu are o justificare obiectivă, sens în care se invocă jurisprudența Curții Constituționale referitoare la principiul egalității.

**17.** De altfel, se precizează că abaterea disciplinară instituită prin normele legale criticate, aplicabilă exclusiv judecătorilor ce soluționează cauzele având ca obiect achiziții publice, este și mult mai aspră decât cea reglementată pentru ceilalți judecători prin [art. 99 lit. h\) din Legea nr. 303/2004](#). Norma legală criticată nu consacră o răspundere obiectivă, din moment ce nerespectarea termenelor prevăzute de [Legea nr. 101/2016](#) ori a dispozițiilor cuprinse în aceasta privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie abatere disciplinară și atrage sancțiunea disciplinară, indiferent de caracterul imputabil sau nu al faptei. Astfel, nu se evidențiază suficiente criterii rezonabile și obiective menite să justifice tratamentul juridic diferențiat instituit de legiuitorul delegat în cadrul aceleiași profesii.

**18.** În contextul astfel configurat, opțiunea legiuitorului delegat de a institui o abatere disciplinară mult mai aspră decât cea generală, aplicabilă tuturor magistraților, fără a avea o justificare obiectivă și rezonabilă, instituie un tratament juridic diferit pentru judecătorii ce fac parte din completurile specializate în achiziții publice, față de ceilalți judecători, fiind afectat [art. 16 alin. \(1\) din Constituție](#) cu consecința încălcării prevederilor constituționale ale [art. 115 alin. \(6\)](#).

**19.** Cu privire la motivele de neconstituționalitate intrinsecă este invocată încălcarea prevederilor [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#), întrucât textul criticat consacră un paralelism legislativ. În acest sens, se arată că regimul

general sancționator aplicabil judecătorilor și procurorilor este reglementat prin [Legea nr. 303/2004](#), care la [art. 99 stabilește abaterile disciplinare, printre care la lit. h\)](#) nerespectarea în mod repetat și din motive imputabile a dispozițiilor legale privitoare la soluționarea cu celeritate a cauzelor ori întârzierea repetată în efectuarea lucrărilor, din motive imputabile. Or, prin adoptarea [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#), legiuitorul delegat, printr-un act normativ distinct, instituie o nouă abatere disciplinară, care derogă de la legea ce reglementează statutul judecătorilor, inclusiv cadrul general sancționator.

**20.** Se susține că statutul judecătorilor și procurorilor rezultă din legislația specială, edictată în concretizarea normelor constituționale care acordă magistraților o poziție deosebită în ansamblul diverselor categorii de personal, caracterizată prin garanții conferite în vederea asigurării independenței și imparțialității acestora, necesară îndeplinirii justiției, ca activitate fundamentală într-un stat de drept. Magistrații constituie o categorie specială de personal, care face parte din autoritatea judecătorească și care are menirea de a exercita puterea judecătorească. Ei se bucură de un statut special, împrejurare care rezultă din coroborarea [art. 124 alin. \(3\)](#), [art. 125](#), [132](#) și [134 din Constituție](#) cu [Legea nr. 303/2004](#) privind statutul judecătorilor și procurorilor, [Legea nr. 304/2004](#) privind organizarea judiciară și [Legea nr. 317/2004](#) privind Consiliul Superior al Magistraturii. Magistrații își desfășoară activitatea în temeiul unui raport de muncă sui generis, care are la bază un acord de voință (un contract nenumit, de drept public) încheiat cu însuși statul, reprezentat de Președintele României și de Consiliul Superior al Magistraturii. Ulterior numirii, parte în raporturile de muncă ale magistraților sunt, în puterea legii, ca exponenți ai autorității judecătorești a statului, Înalta Curte de Casație și Justiție, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, curțile de apel și parchetele de pe lângă curțile de apel, tribunalele și parchetele de pe lângă ele. Reglementarea relațiilor de muncă, inclusiv stabilirea abaterilor disciplinare și a sancțiunilor aferente, se realizează prin legile speciale privind statutul acestei profesii, în deplină concordanță cu exigențele cuprinse în [art. 73 alin. \(3\) lit. p\) din Constituție](#). Se menționează, în sensul celor de mai sus, [Decizia Curții Constituționale nr. 685 din 24 noiembrie 2016](#) și [Decizia nr. 14 din 18 februarie 2008](#), pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea unui recurs în interesul legii.

**21.** Din prisma acestor aspecte, se precizează că noul text legal instituie un paralelism legislativ, în raport cu prevederile [art. 99 din Legea nr. 303/2004](#), care cuprind dispoziții exprese privind abaterile disciplinare ale judecătorilor. O reglementare paralelă a abaterilor disciplinare ale magistraților cu legea generală, deja existentă, contravine dispozițiilor [art. 14](#) și [art. 16 alin. \(1\) și \(2\) din Legea nr. 24/2000](#) privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care consacră principiile unicității reglementării în materie și evitării paralelismelor legislative. Reglementarea noii abateri disciplinare la nivelul unei legi ce privește remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor nu poate fi considerată indispensabilă realizării scopului urmărit prin actul normativ care o prevede, din moment ce există abateri disciplinare asemănătoare în [Legea nr. 303/2004](#).

**22.** Se mai susține că normele legale criticate sunt formulate într-un mod ambiguu, fiind lipsite de previzibilitate, ceea ce determină imposibilitatea destinatarului legii, și anume judecătorul care soluționează litigiul în materia achizițiilor publice, de a-și stabili conduita de urmat și care nu ține seama de poziția personală a magistratului, astfel încât sancțiunea disciplinară poate fi aplicată indiferent de caracterul imputabil sau nu al faptei. Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nu se poate ignora elementul de vinovăție a magistratului. Orice abatere disciplinară se săvârșește cu vinovăție, [art. 247 alin. \(2\) din Codul muncii](#) fiind clar în această privință. [Codul muncii](#) se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice derogatorii; or, [Legea nr. 303/2004](#) nu cuprinde dispoziții derogatorii cu privire la definirea abaterii disciplinare, astfel că ipotezele reglementate ca abateri disciplinare, precum cea analizată, nu pot exceda noțiunii gen. Așadar, nu poate fi considerată abatere disciplinară săvârșirea unei fapte fără existența elementului de vinovăție, în caz contrar reținându-se încălcarea [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#).

**23.** Se mai arată că textul legal criticat, în ansamblul său, nu îndeplinește cerințele de claritate și coerență logică. Legiuitorul delegat face referire la nerespectarea termenelor ori a dispozițiilor legale privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță, care ar constitui abatere disciplinară, fără să individualizeze destinatarul legii. Ca atare, nu se poate deduce dacă norma legală se referă doar la judecători, fiind inserată în capitolul VIII cu denumirea marginală Dispoziții tranzitorii și finale din [Legea nr. 101/2016](#), după [art. 68](#), potrivit căruia „Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile [Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004](#), cu modificările și completările ulterioare, ale [Legii nr. 134/2010, republicată](#), cu modificările ulterioare, și cu cele ale [Legii nr. 287/2009, republicată](#), cu modificările ulterioare, în măsura în care prevederile acestora din urmă nu sunt contrare”, sau și la alte persoane implicate în materia de atribuire a

contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii (autorități contractante, operatori economici etc.). Or, pentru a fi înțeleasă și respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita. Or, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă și să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul și că norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform și să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi (a se vedea [Decizia nr. 637 din 13 octombrie 2015](#), paragraful 34).

**24.** Date fiind coordonatele constituționale invocate și având în vedere importanța de rang constituțional a domeniului reglementat - stabilirea abaterilor disciplinare pentru judecători - se consideră că se impune o reglementare unitară, previzibilă și clară a cazurilor și a condițiilor în care pot fi sancționați disciplinar judecătorii. Ca atare, nu există nicio justificare obiectivă rezonabilă pentru care o abatere disciplinară a judecătorilor să fie reglementată în cuprinsul altei legi decât cea privind statutul judecătorilor, motiv pentru care, Guvernul, în procedura de adoptare a actelor normative, trebuie să manifeste diligență în scopul evitării paralelismelor legislative și deci al îndepărtării unui viciu de constituționalitate constând în încălcarea [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#), în componenta sa referitoare la calitatea legii. Mai mult, se mai arată că, prin introducerea textului de lege criticat, care reglementează sancțiuni, în capitolul VIII - Dispoziții finale și tranzitorii, legiuitorul delegat a încălcat și dispozițiile [art. 53 alin. \(2\) din Legea nr. 24/2000](#), potrivit cărora succesiunea și gruparea dispozițiilor de fond cuprinse în actul normativ se fac în ordinea logică a desfășurării activității reglementate, asigurându-se ca prevederile de drept material să preceadă pe cele de ordin procedural, iar în caz de instituire de sancțiuni, aceste norme să fie plasate înaintea dispozițiilor tranzitorii și finale. Cu privire la acest aspect, se susține că, în jurisprudența sa, instanța de control constituțional a constatat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare ([Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012](#), [Decizia nr. 445 din 16 septembrie 2014](#) și [Decizia nr. 30 din 27 ianuarie 2016](#), paragraful 26). Astfel, în mod concret, prin [Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014](#), Curtea Constituțională a sancționat paralelismul legislativ, constatând încălcarea prevederilor [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#) (paragrafele 111 și 113).

**25.** Distinct de criticile de neconstituționalitate expuse mai sus, se evidențiază legătura dintre adoptarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#), care prin [art. IV pct. 26](#) aduce modificări în domeniul justiției, și [Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 27 iunie 2019](#) referitoare la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național din data de 26 mai 2019 și la confirmarea rezultatelor acestuia. Se arată că referendumul național din data de 26 mai 2019, prin care voința populară a fost în sensul interzicerii adoptării de către Guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul organizării judiciare, a fost unul consultativ și că nu produce în mod direct efecte juridice, întrucât [Constituția](#) îl caracterizează ca fiind o formă de consultare a poporului asupra problemelor pe care Președintele le apreciază ca fiind de interes național. Textul constituțional de referință nu realizează vreo circumstanțiere în privința domeniului ori a consecințelor juridice ale consultării, ceea ce conduce la concluzia că efectele unui astfel de referendum sunt de natură politică, iar nu juridică. Cu toate acestea, chiar și în cazul unui referendum consultativ autoritățile publice decizionale nu pot ignora voința exprimată de corpul electoral, motiv pentru care Guvernul ar fi trebuit să manifeste o atitudine de abținere de la adoptarea unei ordonanțe de urgență în domeniul organizării judiciare, din moment ce în urma consultării loiale a cetățenilor cu drept de vot, majoritatea participanților care au exprimat opțiuni valabile (86,18%) și-au manifestat acordul în acest sens.

**26.** Potrivit prevederilor [art. 30 alin. \(1\)](#) și [art. 33 din Legea nr. 47/1992](#), actul de sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate ridicate.

**27.** Guvernul apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

**28.** Se arată că din coroborarea [art. 9 alin. \(1\) din Legea nr. 24/2000](#) cu [art. 32 alin. \(1\) din Legea nr. 317/2004](#) rezultă că este obligatoriu avizul conform, ceea ce nu este cazul în speța de față. Dispozițiile [art. 32 alin. \(1\) din Legea nr. 317/2004](#) nu precizează care sunt cazurile pentru care legea prevede avizul conform, aprobarea sau acordul Consiliului Superior al Magistraturii și, implicit, nici cazurile în care punctul de vedere al Consiliului Superior al Magistraturii este obligatoriu. Autorul excepției nu arată dacă în cazul de față era necesar un aviz conform, nefiind indicat niciun text de lege în acest sens. Solicitarea și, implicit, avizul Consiliului Superior al Magistraturii nu sunt necesare, întrucât nu se impunea obținerea unui aviz

conform. Astfel, inițiatorul a respectat prevederile constituționale pretins a fi încălcate, atât timp cât în legislație se precizează că punctul de vedere al Consiliului Superior al Magistraturii este obligatoriu în ceea ce privește avizul conform.

**29.** Se apreciază că, pentru elaborarea actului normativ, s-au respectat atât prevederile [art. 30 și următoarele din Legea nr. 24/2000](#) referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, precum și dispozițiile [art. 35 și următoarele](#) din același act normativ referitoare la redactarea actelor normative. Se menționează că inițiatorul nu a instituit o sancțiune disciplinară nouă pentru judecătorii care soluționează cauzele având ca obiect achiziții publice, articolul reprezentând practic o normă specială în raport cu norma generală - [Legea nr. 303/2004](#).

**30.** Cu privire la afectarea prin ordonanță de urgență a principiului egalității în drepturi a cetățenilor, se arată că instituirea unei abateri disciplinare care privește încălcarea unor dispoziții legale (aplicabile doar într-o anumită categorie de cauze) nu constituie o încălcare a principiului nediscriminării. Această dispoziție nu are legătură cu principiul nediscriminării, ci vizează particularizarea, pentru anumite cauze a unor reglementări generale. Astfel, abaterea disciplinară contestată a fost particularizată pentru judecătorii care judecă anumite tipuri de cauze, respectiv cauzele privind achizițiile publice. Această nevoie de particularizare poate fi determinată de aspecte practice, pentru înlăturarea unor interpretări greșite ori diferite în ceea ce privește aplicarea legii. Există numeroase situații în care legiuitorul a particularizat reglementări generale în legi speciale, fără ca acest lucru să fie considerat discriminare sau paralelism legislativ. De altfel, abaterile disciplinare enunțate de lege se aplică doar acelor judecători care se încadrează în norma respectivă, neputând fi considerat discriminare faptul că această abatere nu se aplică și altor judecători. În mod obiectiv, abaterea disciplinară cuprinsă în textul criticat nu ar putea fi aplicabilă altor judecători, întrucât ipoteza normei se referă la nerespectarea termenelor prevăzute în legislația privind achizițiile publice.

**31.** Astfel, particularizarea prin norme speciale a unor norme generale nu poate fi considerată un paralelism legislativ, nevoia de particularizare putând fi determinată de cerințe practice, de înlăturare a unor interpretări contradictorii sau eronate ale legii într-un domeniu determinat. Paralelismul legislativ se referă la evitarea unor reglementări identice în același domeniu având același obiect ([art. 16 din Legea nr. 24/2000](#)). Or, în cazul de față nu există în fondul activ al legislației o abatere disciplinară identică pentru judecători sau altă categorie, astfel că dispoziția legală criticată nu are obiect de reglementare identic cu norma generală cuprinsă în [Legea nr. 303/2004](#) sau în alte legi.

**32.** În ceea ce privește critica referitoare la cuprinderea abaterilor pentru judecători exclusiv în [Legea nr. 303/2004](#), se arată că aceasta este neîntemeiată în raport cu motivele invocate, abateri disciplinare putând fi incluse și în legi speciale, în funcție de obiectul acestora, fără ca acest aspect să fie considerat o încălcare a vreunei prevederi din [Constituție](#), dacă sunt respectate celelalte standarde de elaborare a respectivelor acte normative.

**33.** Cu privire la critica legată de lipsa previzibilității legii, se arată că, potrivit dreptului comun, o condiție esențială a răspunderii juridice în general și a răspunderii disciplinare în special este vinovăția, abaterea disciplinară fiind definită ca fapta în legătură cu serviciul săvârșită cu vinovăție ([art. 247 din Codul muncii](#)). Susținerea că magistratul poate fi sancționat disciplinar pentru o faptă, chiar în lipsa laturii subiective în forma cerută de lege, este vădit neîntemeiată.

**34.** În ceea ce privește cerințele de claritate și coerență logică, se arată că textul criticat se aplică tuturor persoanelor care au obligația respectării termenelor prevăzute de lege (judecători, personal auxiliar de specialitate și alte categorii de personal care sunt supuse răspunderii disciplinare). Nerespectarea de către operatorii economici a termenelor nu poate fi considerată abatere disciplinară, dar aceștia sunt sancționați conform normelor procedurale, de exemplu, respingerea acțiunilor sau a contestațiilor ca tardiv introduse.

**35.** Referitor la critica privind cuprinderea abaterii disciplinare în altă lege decât [Legea nr. 303/2004](#), se menționează că această abatere disciplinară este circumscrisă în mod special termenelor prevăzute de legea achizițiilor, astfel încât se justifică regăsirea sediului materiei în acest act normativ.

**36.** Președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

**37.** În temeiul [art. 76 din Legea nr. 47/1992](#) privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea Constituțională, prin Adresa nr. 1.428 din 28 februarie 2020, a solicitat președintelui Consiliului Superior al Magistraturii să comunice dacă în cadrul procedurii de adoptare a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) a fost solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii în considerarea [art. 38 alin. \(3\) din Legea nr. 317/2004](#) privind Consiliul Superior al Magistraturii. Totodată, ținând seama de prevederile [art. 47 alin. \(4\) din Regulamentul](#) de organizare și funcționare a Curții Constituționale, s-a solicitat exprimarea opiniei președintelui Consiliului Superior al Magistraturii în legătură cu aspectele de neconstituționalitate sesizate în excepția de neconstituționalitate ridicată de Avocatul Poporului.

**38.** Președintele Consiliului Superior al Magistraturii, prin Adresa nr. 1.538 din 4 martie 2020, a răspuns la solicitările Curții Constituționale.

**39.** Astfel, în răspunsul formulat se arată că, în cadrul procedurii de adoptare a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#), Guvernul nu a solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii în considerarea [art. 38 alin. \(3\) din Legea nr. 317/2004](#) privind Consiliul Superior al Magistraturii. Se apreciază că, sub acest aspect, dată fiind incidența [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) în ceea ce privește activitatea autorității judecătorești prin reglementarea unei abateri disciplinare în cazul judecătorilor care soluționează o anumită categorie de litigii, se impunea solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii, nerespectarea acestei obligații fiind contrară dispozițiilor [art. 1 alin. \(5\)](#) și ale [art. 134 alin. \(4\) din Constituție](#).

**40.** În ceea ce privește opinia președintelui Consiliului Superior al Magistraturii asupra excepției de neconstituționalitate ridicate de Avocatul Poporului, se apreciază că aceasta este pertinentă și întemeiată. În esență, se arată că prevederile [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) sunt de natură a genera o discriminare în cadrul aceleiași categorii profesionale, cu consecința încălcării prevederilor [art. 16 alin. \(1\)](#) și ale [art. 115 alin. \(6\) din Constituție](#). De asemenea, prevederile legale criticate nu îndeplinesc exigențele constituționale referitoare la calitatea legii, ceea ce încalcă [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#), întrucât nu există nicio justificare obiectivă rezonabilă pentru care o abatere disciplinară a judecătorilor să fie reglementată în cuprinsul altei legi decât cea privind statutul judecătorilor. Se arată că într-o interpretare pare că abaterea disciplinară reglementată de [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) se suprapune în ceea ce privește teza referitoare la nerespectarea termenelor prevăzute de lege cu abaterea de la [lit. r\) a art. 99 din Legea nr. 303/2004](#), constând în neredactarea hotărârilor judecătorești în termenele prevăzute de lege. În această interpretare, soluția normativă cuprinsă la [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) pare că ar conduce la o dublă reglementare. În același timp, noua reglementare ridică probleme de interpretare din perspectiva abaterii disciplinare prevăzute la [lit. h\) a art. 99 din Legea nr. 303/2004](#) și ar putea genera interpretări diferite și din perspectiva corelării acesteia cu dispozițiile [art. 99 lit. t\) din Legea nr. 303/2004](#).

**41.** În plus față de motivele de neconstituționalitate invocate de Avocatul Poporului, se apreciază că textele criticate încalcă și dispozițiile constituționale care consacră independența judecătorilor. Astfel, reglementarea unei abateri disciplinare constând în nerespectarea soluțiilor ori măsurilor ce pot fi dispuse, necircumscrisă niciunei condiții suplimentare, astfel cum sunt cele prevăzute în [Legea nr. 303/2004](#), este de natură să aducă atingere independenței justiției.

**42.** În ceea ce privește domeniul în care se pot emite ordonanțe de urgență, având în vedere rezultatele referendumului național din data de 26 mai 2019, precum și [Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 27 iunie 2019](#) referitoare la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național din data de 26 mai 2019, ținând cont de rațiunile care au condus la organizarea referendumului, se apreciază că interzicerea adoptării ordonanțelor de urgență de către Guvern a vizat domeniul legilor care privesc autoritatea activității judecătorești, iar textul criticat se circumscrie sferei de reglementare cu privire la care este interzisă adoptarea de ordonanțe de urgență de către Guvern.

#### CURTEA,

examinând actul de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, înscrisurile depuse la dosarul cauzei, concluziile reprezentantului autorului excepției de neconstituționalitate și ale procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile [Constituției](#), precum și [Legea nr. 47/1992](#), reține următoarele:

**43.** 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, 29, 32 și 33 din Legea nr. 47/1992](#), să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

**44.** Obiectul excepției de neconstituționalitate îl reprezintă dispozițiile [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 106 din 12 februarie 2020, care au următorul cuprins: „Nerespectarea termenelor prevăzute de prezenta lege ori a dispozițiilor cuprinse în prezenta lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legii”.

**45.** În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale ale [art. 1 alin. \(5\)](#) privind calitatea legii, ale [art. 16](#) privind egalitatea în fața legii, ale [art. 115 alin. \(6\)](#) privind domeniile care nu pot forma obiect de reglementare al ordonanțelor de urgență și ale [art. 134 alin. \(4\)](#) privind atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii.

**46.** Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că prima critică de neconstituționalitate extrinsecă formulată vizează faptul că [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) a fost adoptată în lipsa avizului Consiliului Superior al Magistraturii, prevăzut de [art. 38 alin. \(3\) din Legea nr. 317/2004](#), în condițiile în care, la [art. IV pct. 26](#), reglementează o nouă abatere disciplinară în sarcina judecătorului care soluționează cauze în domeniul achizițiilor publice.

**47.** Potrivit [art. 38 alin. \(3\) din Legea nr. 317/2004](#) privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată în Monitorul Oficial al României, nr. 628 din 1 septembrie 2012, „Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”.

**48.** În jurisprudența sa, Curtea a circumscris sfera de cuprindere a sintagmei „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești” în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii. În considerentele [Deciziei nr. 901 din 17 iunie 2009](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2001, Curtea a reținut că sintagma se referă „numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii”. Așa fiind, Consiliul Superior al Magistraturii, ca garant al independenței, conform [art. 133 alin. \(1\) din Constituție](#), are, potrivit [Legii sale organice nr. 317/2004](#), atribuții referitoare la apărarea judecătorilor și procurorilor împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea ([art. 30](#)), cariera judecătorilor și procurorilor ([art. 35](#)), admiterea în magistratură, evaluarea, formarea și examenele judecătorilor și procurorilor ([art. 36](#)), organizarea și funcționarea instanțelor și a parchetelor ([art. 37](#)). În consecință, prin [Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014, Curtea a constatat că proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului Superior al Magistraturii sunt actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor (care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, incompatibilități și interdicții, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor, răspunderea acestora etc.), reglementat în prezent prin [Legea nr. 303/2004](#), organizarea judiciară (instanțele judecătorești - organizare/competențe/conducere, Ministerul Public - organizare/competențe/conducere, organizarea și funcționarea Institutului Național al Magistraturii, compartimentele auxiliare de specialitate din cadrul instanțelor și al parchetelor, bugetele instanțelor și parchetelor etc.), reglementată în prezent prin [Legea nr. 304/2004](#), precum și actele normative privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în [Legea nr. 317/2004](#) (a se vedea și [Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragraful 104).

**49.** Raportat la cauza de față, Curtea constată că legiuitorul delegat a ales să nu modifice [art. 99 din Legea nr. 303/2004](#) care reglementează abaterile disciplinare ale judecătorilor și procurorilor, ci [Legea nr. 101/2016](#) privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 393 din 23 mai 2016, și să introducă chiar în corpul acesteia o abatere disciplinară aplicabilă judecătorilor.

**50.** Răspunderea disciplinară este un aspect esențial al statutului oricărei categorii profesionale (a se vedea [Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 667 din 11 septembrie 2014, paragraful 18), astfel că redimensionarea cazurilor care constituie abatere disciplinară în privința judecătorilor este un aspect care vizează statutul acestora. Astfel, proiectele de acte normative de reglementare primară care implică un aviz al Consiliului Superior al Magistraturii, indiferent că sunt proiecte de lege sau de ordonanțe de urgență, sunt cele care vizează statutul judecătorilor, inclusiv sub aspectul răspunderii disciplinare a acestora. De aceea, având în vedere [art. 9 alin. \(1\) din Legea nr. 24/2000](#) privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, potrivit căruia în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării, precum și [art. 38 alin. \(3\) din Legea nr. 317/2004](#), Guvernul ar fi trebuit să solicite avizul Consiliului, ceea ce nu s-a întâmplat în cauza analizată.

**51.** Curtea reține că [art. 134 alin. \(4\) din Constituție](#) nu reglementează expres atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de a aviza proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești, ci stabilește că acesta îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției. Această dispoziție constituțională stabilește că, pe lângă atribuțiile cu consacrare constituțională ale Consiliului Superior al Magistraturii, acesta poate avea și atribuții de natură



legală circumscrise rolului său prevăzut de [art. 133 alin. \(1\) din Constituție](#). Prin urmare, atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de a aviza acte normative în materia autorității judecătorești nu este una de natură constituțională, ci una legală stabilită în considerarea rolului său. Nesolicitarea avizului de natură legală are drept consecință încălcarea [art. 1 alin. \(5\)](#) coroborat cu [art. 133 alin. \(1\) din Constituție](#). Curtea subliniază că atunci când o normă de reglementare primară stabilește obligativitatea solicitării avizului unei autorități publice pentru adoptarea unui act normativ, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația procedurală de a-l solicita, indiferent că avizul are o natură consultativă sau conformă.

**52.** În acest sens, Curtea reține că, în jurisprudența sa, aplicabilă mutatis mutandis și situației de față, a statuat că o „normă constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ pentru Parlament și Guvern al Consiliului Economic și Social, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care [Legea fundamentală](#) face trimitere”. Curtea a reținut că o critică de neconstituționalitate care vizează împiedicarea îndeplinirii atribuției de avizare a unei autorități publice în procesul legislativ poate fi analizată numai în condițiile în care un text constituțional prevede expres atribuția de avizare a acesteia, sens în care a făcut trimitere la Consiliul Legislativ și [art. 79 din Constituție](#). Curtea a subliniat că dacă voința legiuitorului constituant ar fi fost în sensul impunerii obligativității solicitării avizului consultativ al unei autorități publice (în speță Consiliul Economic și Social), atunci aceasta ar fi fost exprimată în cuprinsul [art. 141 din Constituție](#), într-un mod asemănător celui folosit la redactarea [art. 79](#), pentru reglementarea rolului și atribuțiilor Consiliului Legislativ. În consecință, Curtea a reținut că nesolicitarea obligatorie a avizului de sorginte legală nu poate avea drept rezultat neconstituționalitatea actului normativ respectiv, prin raportare la [art. 141 din Constituție](#) (care vizează natura, rolul Consiliului Economic și Social și obligația de a reglementa prin lege înființarea, organizarea și funcționarea sa). Potrivit aceleiași jurisprudențe anterior menționate, Curtea a constatat că în ipoteza avizelor de natură legală nesolicitate se încalcă prevederile [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#), care se raportează la rolul autorității publice al cărei aviz nu a fost solicitat. Astfel, Curtea a reținut că prin nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social, aviz de natură legală, a fost încălcat [art. 1 alin. \(5\)](#) raportat la [art. 141 din Constituție](#) (a se vedea [Decizia nr. 139 din 13 martie 2019](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, [Decizia nr. 140 din 13 martie 2019](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 377 din 14 mai 2019, [Decizia nr. 141 din 13 martie 2019](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 389 din 17 mai 2019, [Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 16 iulie 2019), fiind reținută, totodată, și încălcarea [art. 1 alin. \(3\) din Constituție](#) ([Decizia nr. 139 din 13 martie 2019](#)).

**53.** Curtea a mai reținut, prin [Decizia nr. 139 din 13 martie 2019](#), paragraful 85, că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#), interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de [art. 1 alin. \(3\) din Constituție](#), impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege, nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat Rule of law checklist, adoptat la cea de-a 106a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. IIA5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității (paragraful 32).

**54.** Având în vedere cele expuse, în cauza de față Curtea constată că nesolicitarea avizului de natură legală al Consiliului Superior al Magistraturii constituie o încălcare a [art. 1 alin. \(5\)](#) raportat la [art. 133 alin. \(1\) din Constituție](#), ceea ce constituie, în mod implicit, o încălcare a [art. 1 alin. \(3\)](#) privind statul de drept.

**55.** Deși critica de neconstituționalitate formulată este una extrinsecă, admiterea ei nu privește neconstituționalitatea întregului act normativ. Curtea reține că avizul Consiliului Superior al Magistraturii nu poate privi întreaga lege, pentru că aceasta nu se subsumează în ansamblul său domeniului în care Consiliul Superior al Magistraturii are competența de a emite avize. Prin urmare, având în vedere efectul limitat al avizului Consiliului Superior al Magistraturii la aspectele care vizează autoritatea judecătorească, Curtea reține că, dacă era solicitat, acesta avea competența de a formula avizul său numai în privința [art. IV pct. 26](#) din ordonanța de urgență. În aceste condiții, chiar dacă critica de neconstituționalitate extrinsecă este

întemeiată, efectul admiterii acesteia se va subsuma limitelor materiale ale avizului nesolicitat, astfel că neconstituționalitatea privește strict [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#).

**56.** În contextul în care a fost constatată neconstituționalitatea textului criticat din perspectiva [art. 1 alin. \(5\)](#) coroborat cu [art. 133 alin. \(1\) din Constituție](#), motivat de nesolicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii, Curtea reține că, potrivit jurisprudenței sale, odată constatată neconstituționalitatea unei prevederi legale, instanța constituțională are competența de a se raporta și la un alt text de referință aflat în legătură directă cu problema de drept constituțional analizată (a se vedea, spre exemplu, [Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013).

**57.** Prin [Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013](#), Curtea a statuat următoarele: „reținând încălcarea drepturilor fundamentale menționate, se pune problema analizării constituționalității dispozițiilor legale criticate și prin prisma [art. 115 alin. \(6\) din Constituție](#). Curtea este competentă să efectueze controlul de constituționalitate și prin raportare la acest text constituțional ce devine incident, din moment ce, în prealabil, a fost constatată neconstituționalitatea dispozițiilor legale criticate în raport cu textele constituționale invocate de autorul excepției de neconstituționalitate. Este o consecință firească, ce dă expresie principiului supremației [Constituției](#) prevăzut de [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#) (a se vedea, mutatis mutandis, [Decizia nr. 100 din 9 martie 2004](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 261 din 24 martie 2004)“.

**58.** În acest context referitor la avizarea ordonanței de urgență analizate, se ridică problema încălcării [art. 79 alin. \(1\) din Constituție](#), referitor la avizul Consiliului Legislativ care trebuia să însoțească actul normativ, inclusiv textul criticat.

**59.** De-a lungul timpului, în jurisprudența sa, Curtea a considerat că solicitarea avizării actelor normative este o chestiune care ține de constituționalitatea extrinsecă a actului normativ vizat. Curtea a avut în vedere avizele solicitate următoarelor autorități publice: (i) Consiliul Legislativ - instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului acestuia duce la neconstituționalitatea legii sau ordonanței - simplă sau de urgență - din perspectiva [art. 79 din Constituție](#) ([Decizia nr. 83 din 15 ianuarie 2009](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 187 din 25 martie 2009, [Decizia nr. 354 din 24 septembrie 2013](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 9 decembrie 2013, sau [Decizia nr. 140 din 13 martie 2019](#), paragraful 80); (ii) Consiliul Economic și Social - instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului acestuia în privința actelor normative ce intră în domeniul său de incidență este o problemă de constituționalitate din perspectiva [art. 1 alin. \(5\)](#) coroborat cu [art. 141 din Constituție](#); (iii) Consiliul Superior al Magistraturii - instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului acestuia în privința actelor normative ce intră în domeniul său de incidență ar viza o eventuală neconstituționalitate a unor acte normative ([Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009](#), [Decizia nr. 231 din 9 mai 2013](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 12 iunie 2013, sau [Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragrafele 96-98); (iv) Consiliul Suprem de Apărare a Țării - instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului acestuia în privința actelor normative ce intră în domeniul său de incidență este o problemă de constituționalitate din perspectiva [art. 1 alin. \(5\)](#) coroborat cu [art. 119 din Constituție](#) ([Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 41 și 42, sau [Decizia nr. 455 din 4 iulie 2018](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 622 din 18 iulie 2018, paragrafele 69-71).

La data de 05-08-2020 sintagma: lipsa avizului a fost înlocuită de [RECTIFICAREA nr. 221 din 2 iunie 2020, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 702 din 05 august 2020](#)

**60.** Totodată, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că este obligația autorității publice avizatoare să avizeze proiectele de acte normative care se referă la sfera sa de competență, iar neîndeplinirea acestei atribuții mai ales în privința actelor normative cu un impact social major constituie o înțelegere greșită a rolului său legal și constituțional, fără a fi însă afectată constituționalitatea legii asupra căreia nu a fost dat avizul ([Decizia nr. 383 din 23 martie 2011](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 281 din 21 aprilie 2011, paragraful I.3, [Decizia nr. 574 din 4 mai 2011](#), paragraful I.2, [Decizia nr. 575 din 4 mai 2011](#), paragraful IV.A.2, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 368 din 26 mai 2011, sau [Decizia nr. 455 din 4 iulie 2018](#), paragraful 68).

**61.** [Art. 79 alin. \(1\) din Constituție](#) stabilește, în mod expres, că, în calitate de organ consultativ de specialitate al Parlamentului, Consiliul Legislativ „avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații”, iar [art. 4 alin. \(1\) din Legea nr. 73/1993](#) pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.122 din 29 noiembrie 2004, prevede că „proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter

normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ cu privire la legalitatea măsurilor preconizate și la modul în care sunt realizate cerințele prevăzute la [art. 3 alin. \(3\)](#), care se aplică în mod corespunzător”.

**62.** Avizul Consiliului Legislativ este unul deosebit de important pentru că observațiile formulate au drept finalitate sistematizarea, unificarea și coordonarea întregii legislații, astfel că acesta trebuie să fie solicitat în prealabil adoptării actului normativ. Urmărirea și implementarea cerințelor impuse de [Legea nr. 24/2000](#) asigură coerența întregului sistem de drept, iar Consiliul Legislativ este cel care, în mod primar, realizează această activitate. Consiliului Legislativ are obligația de a contribui la asigurarea coerenței și unificării legislației ([Decizia nr. 304 din 4 mai 2017](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 520 din 5 iulie 2017, paragraful 27). Avizul Consiliului Legislativ este de natură să contribuie la unitatea și coerența textului actului normativ care urmează a fi adoptat, astfel că [art. 79 alin. \(1\) din Constituție](#) nu se poate interpreta decât în sensul că solicitarea avizului trebuie să fie anterioară adoptării actului normativ vizat.

**63.** În cauză, Curtea reține că inițial Consiliul Legislativ a emis Avizul negativ nr. 91 din 10 februarie 2020 cu privire la proiectul de Ordonanță de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul achizițiilor publice/sectoriale, proiect transmis de Guvern la data de 4 februarie 2020 și primit și înregistrat la Consiliul Legislativ în data de 5 februarie 2020. De asemenea, ulterior, Consiliul Legislativ a emis Avizul negativ nr. 95 din 10 februarie 2020 cu privire la proiectul de Ordonanță de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, proiect transmis de Guvern la data de 6 februarie 2020 și primit și înregistrat la Consiliul Legislativ în data de 6 februarie 2020.

**64.** Curtea observă că ordonanța de urgență criticată a fost adoptată la data de 4 februarie 2020 și are un alt titlu față de ordonanța de urgență inițială transmisă la avizare („pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul achizițiilor publice/sectoriale”, respectiv „pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice”), astfel încât se ridică două probleme de principiu: (i) care este data la care s-a cerut avizul Consiliului Legislativ, (ii) dacă ordonanța de urgență a fost adoptată fără a se fi solicitat avizul Consiliului Legislativ.

**65.** În ceea ce privește data la care s-a cerut avizul Consiliului Legislativ, din cele două avize emise rezultă că proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul achizițiilor publice/sectoriale a fost transmis de Guvern în vederea avizării la data de 4 februarie 2020, iar proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, cea care face obiectul controlului de constituționalitate, a fost transmis de Guvern în vederea avizării la data de 6 februarie 2020, în timp ce ordonanța de urgență având acest din urmă titlu a fost adoptată la 4 februarie 2020. Din această stare de fapt rezultă indubitabil caracterul contradictoriu al procedurii de avizare, parte a celei de adoptare a ordonanței de urgență criticate, pentru că fie se reține că pentru unul și același act a fost solicitat avizul Consiliului Legislativ de două ori, fie că după solicitarea primului aviz, Guvernul a adoptat ordonanța de urgență și ulterior a solicitat un alt aviz, fie că sunt două proiecte de ordonanță de urgență diferite și pentru fiecare s-a solicitat avizul la două date diferite.

**66.** Aspectul comun al acestor trei ipoteze de lucru este acela că Guvernul, după ce a adoptat ordonanța de urgență și fiind, în același timp, demis prin moțiune de cenzură la data de 5 februarie 2020, nu putea în data de 6 februarie 2020 să solicite avizul Consiliului Legislativ, întrucât este evident că avizele se solicită înainte de adoptarea actului normativ de reglementare primară de către un Guvern care își exercită în plenitudine atribuțiile sale. Prin urmare, cea de-a doua solicitare a avizului a fost realizată cu încălcarea evidentă a dispozițiilor [art. 1 alin. \(5\)](#), [art. 79 alin. \(1\)](#) și ale [art. 110 alin. \(3\) din Constituție](#), fiind mai degrabă rezultatul unei erori de apreciere, și nu poate fi valorificată în evaluarea existenței solicitării avizului prevăzut de [art. 79 alin. \(1\) din Constituție](#).

**67.** Așadar, validă poate fi numai prima solicitare de aviz, însă această solicitare a fost realizată în mod formal din moment ce a fost înregistrată la Consiliul Legislativ în ziua următoare celei a adoptării prezentei ordonanțe de urgență. Termenul în care trebuie exprimat punctul de vedere al Consiliului Legislativ curge de la data înregistrării la Consiliul Legislativ a solicitării de avizare a proiectului de act normativ. Nu este suficient ca solicitarea de aviz privind proiectul de ordonanță de urgență să fie înregistrată la Secretariatul General al Guvernului în ziua emiterii ordonanței de urgență și să se considere că de la această dată curge termenul de emiterie a avizului, ci ea trebuie dublată, în mod obligatoriu, de înregistrarea solicitării la Consiliul Legislativ înainte de emiteria ordonanței de urgență, pentru că altfel s-ar compromite chiar rolul Consiliului Legislativ, deoarece ar putea apărea situația ca la momentul primirii solicitării de aviz actul normativ să fi fost deja adoptat, așa cum s-a întâmplat în cauza de față. Astfel, data înregistrării la Consiliul Legislativ a adresei de solicitare a avizului său este certă, și anume 5 februarie 2020, iar Curtea nu poate

decât să concluzioneze că, la data emiterii ordonanței de urgență, Guvernul nu a solicitat avizul Consiliului Legislativ și astfel a încălcat [art. 1 alin. \(3\)](#) și [\(5\)](#), precum și [art. 79 alin. \(1\) din Constituție](#).

**68.** În consecință, Curtea constată că obligația de a solicita avizul Consiliului Legislativ are natură constituțională și sfera sa de aplicare nu se limitează doar la actele normative care vizează un anumit domeniu de reglementare (a se vedea avizul Consiliului Superior al Magistraturii), ci privește actul normativ în ansamblul său, ceea ce înseamnă că încălcarea [art. 1 alin. \(3\)](#) și [\(5\)](#), precum și a [art. 79 alin. \(1\) din Constituție](#) vizează ordonanța de urgență, în ansamblul său.

**69.** Având în vedere neconstituționalitatea extrinsecă astfel constatată, nu mai este cazul să se examineze celelalte critici de neconstituționalitate extrinsecă și critice de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorul excepției de neconstituționalitate (a se vedea mutatis mutandis [Decizia nr. 82 din 15 ianuarie 2009](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009, [Decizia nr. 355 din 23 mai 2018](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 652 din 26 iulie 2018, [Decizia nr. 76 din 30 ianuarie 2019](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 217 din 20 martie 2019, [Decizia nr. 249 din 19 aprilie 2018](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 456 din 31 mai 2018, paragraful 59, [Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13 martie 2020, paragraful 62, sau [Decizia nr. 155 din 6 mai 2020\\*](#)), nepublicată încă în Monitorul Oficial al României, Partea I, la data pronunțării prezentei decizii).\*) [Decizia nr. 155 din 6 mai 2020](#) a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 4 iunie 2020.

**70.** 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\)](#), al [art. 29](#) și al [art. 32-33 din Legea nr. 47/1992](#), cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
În numele legii  
DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și constată că [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președinților celor două Camere ale Parlamentului, prim-ministrului și Avocatului Poporului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 2 iunie 2020.

**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**  
**prof. univ. dr. VALER DORNEANU**  
**Magistrat-asistent-șef,**  
**Benke Károly**

### **OPINIE SEPARATĂ**

În dezacord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională formulăm prezenta opinie separată, considerând că excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice se impunea a fi admisă doar cu privire la aceste prevederi deferite expres controlului de constituționalitate de către Avocatul Poporului și nu cu privire la ansamblul actului normativ pentru următoarele motive: Deși [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice nu are ca obiect de reglementare activitatea autorității judecătorești, [art. IV pct. 26](#) din acest act normativ vizează activitatea judecătorilor competenți să soluționeze cauze din domeniul achizițiilor publice și a fost adoptat fără avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii, aspect care atrage neconstituționalitatea doar a acestei prevederi, cu care, de altfel, Curtea Constituțională a fost sesizată expres și explicit de către Avocatul Poporului, și nu a întregului act normativ.

**1.1.** Adoptarea [Ordonanței de urgență nr. 23/2020](#) pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice a fost justificată de Guvern prin „necesitatea adoptării unor măsuri urgente pentru perfecționarea și flexibilizarea sistemului achizițiilor publice, în caz contrar existând riscul diminuării gradului de cheltuire a fondurilor alocate, inclusiv a fondurilor europene, consecința cea mai gravă în acest caz reprezentând-o întârzierea implementării unor proiecte de investiții majore, cu impact social și economic la nivel național sau local”. Între alte modificări aduse legislației din domeniul

achizițiilor publice, la [art. IV](#) din această ordonanță de urgență se regăsesc și modificări ale mai multor prevederi ale [Legii nr. 101/2016](#) privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, printre care, la [pct. 26](#), se află și adăugarea unui [articol 68<sup>1</sup>](#) propus a avea următorul conținut: „Nerespectarea termenelor prevăzute de prezenta lege ori a dispozițiilor cuprinse în prezenta lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legii.”

**1.2.** Avocatul Poporului a ridicat excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. IV pct. 26](#) din acest act normativ cu motivarea că, de vreme ce prin această prevedere a fost stabilită o nouă abatere disciplinară în sarcina judecătorilor competenți să soluționeze cauze în domeniul achizițiilor publice, adoptarea [art. IV pct. 26](#) nu putea fi realizată fără solicitarea avizului consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii așa cum rezultă din [art. 134 alin. \(4\)](#) coroborat cu [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#). De asemenea, Avocatul Poporului a invocat și crearea unor paralelisme legislative interzise de normele de tehnică legislativă (stabilirea unor abateri disciplinare în acte normative referitoare la achiziții publice și nu în legile speciale dedicate profesiei juridice), precum și lipsa de claritate și previzibilitate a abaterilor disciplinare stabilite de [Ordonanța de urgență nr. 23/2020](#). Avocatul Poporului nu a invocat nerespectarea altor exigențe de tehnică legislativă și nici nu s-a referit, explicit sau implicit, la o eventuală lipsă a avizului Consiliului Legislativ.

**1.3.** Deși sesizarea a vizat exclusiv [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#), iar actul normativ vizează achizițiile publice - domeniu pentru care Consiliul Superior al Magistraturii nu are competență de avizare consultativă a actelor normative - și nu activitatea autorității judecătorești - domeniu pentru care Consiliul Superior al Magistraturii are competență de avizare consultativă a actelor normative -, Curtea Constituțională a invalidat [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) în ansamblu pentru faptul că aceasta a fost adoptată fără avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii. În dezacord cu această soluție considerăm că nu poate fi impusă obligativitatea solicitării avizului consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii pentru un act normativ care nu privește activitatea autorității judecătorești, iar atâta vreme cât sesizarea privește doar un singur articol din actul normativ, articol care nu se corelează cu toate celelalte prevederi ale aceluși act normativ, Curtea Constituțională nu își poate extinde din oficiu controlul asupra întregului act normativ pentru a îl invalida în ansamblu.

**2.1.1.** Procedura de adoptare a actelor normative a făcut obiectul unui control constant și atent din partea Curții Constituționale, care a subliniat importanța respectării tuturor regulilor procedurale pentru asigurarea principiului legalității consacrat de [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#). Una din etapele obligatorii ale acestei proceduri este și cea a avizării proiectelor de acte normative de către autorități sau instituții menționate explicit în [Constituție \[cum sunt Consiliul Legislativ \(art. 79\), Consiliul Suprem de Apărare a Țării \(art. 119\), Consiliul Superior al Magistraturii \(art. 134\) sau Consiliul Economic și Social \(art. 141\)\]](#) sau de instituții care au această atribuție prevăzută în legile lor de organizare și funcționare (cum sunt Banca Națională a României, Consiliul Fiscal etc.).

**2.1.2.** În privința Consiliului Legislativ Curtea Constituțională a avut în vedere faptul că atribuția sa de avizare din cadrul procedurilor de adoptare a unor acte normative este menționată expres chiar în [Constituție](#), ceea ce permite calificarea ei drept „obligație constituțională” a cărei nerespectare atrage „neconstituționalitatea legii sau a ordonanței - simplă sau de urgență” (a se vedea [Decizia nr. 83/2009](#)). În acest context trebuie precizat și că utilizarea normei de referință cuprinsă în [art. 79 din Constituție](#) nu poate fi făcută de Curtea Constituțională din oficiu fără a se ajunge la un control ultra vires.

**2.1.3.** Cu privire la celelalte autorități publice avizatoare jurisprudența Curții a fost variabilă și a ținut seama de faptul că astfel de avize trebuie solicitate „numai atunci când conținutul normativ al actului juridic în cauză se circumscrie domeniului de specialitate prevăzut de legea organică de înființare, organizare și funcționare [...] la care textul fundamental face trimitere în mod expres” ([deciziile nr. 681/2018](#) sau [nr. 151/2020](#)). Astfel, absența solicitării avizului din partea Consiliului Economic și Social a fost uneori temei exclusiv pentru invalidarea unor acte normative complexe (a se vedea [Decizia nr. 681/2018](#)), tot așa cum ea nu a fost considerată temei suficient pentru neconstituționalitatea altor acte normative (a se vedea [deciziile nr. 83/2009](#) sau [nr. 151/2020](#)). Același lucru poate fi constatat și în privința Consiliului Suprem de Apărare a Țării, a cărui consultare a fost considerată obligatorie și, deci, motiv suficient pentru invalidarea unei legi în [Decizia nr. 17/2015](#), dar insuficientă pentru a crea un blocaj instituțional în legătură cu procesul legislativ (a se vedea [Decizia nr. 97/2008](#)).

**2.1.4.** Curtea Constituțională a precizat și că avizele a căror consacrare este de rang legal și nu constituțional capătă relevanță constituțională prin prisma [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#) în măsura în care ele contribuie la realizarea unei legislații de calitate pentru respectarea principiului securității juridice. Relevant pentru această evaluare contextuală realizată de Curte este paragraful 93 din [Decizia nr. 414/2019](#):

**93.** *În acest context, este de precizat faptul că, în jurisprudența sa, Curtea a făcut delimitarea în ceea ce privește caracterul obligatoriu și neobligatoriu al solicitării și prezentării unor avize/opinii. Astfel, spre exemplu, prin [Decizia nr. 127 din 6 martie 2019](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, paragraful 80, Curtea a reținut că nu se poate face nicio comparație între avizul Consiliului Economic și Social și opinia Consiliului fiscal, întrucât, pe de o parte, Consiliul fiscal nu este o autoritate publică de rang constituțional, spre deosebire de Consiliul Economic și Social [a se vedea [art. 141 din Constituție](#)], iar, pe de altă parte, legea nu reglementează caracterul obligatoriu al solicitării opiniei, spre deosebire de avizul Consiliului Economic și Social, care este consultat în mod obligatoriu în domeniile sale de competență [a se vedea [art. 2 alin. \(1\) din Legea nr. 248/2013](#)].*

**2.2.** În privința Consiliului Superior al Magistraturii [art. 134 alin. \(4\) din Legea fundamentală](#) prevede că acesta „îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică”, iar [art. 38 alin. \(3\) din Legea nr. 317/2004](#) precizează această atribuție a Consiliului Superior al Magistraturii în sensul că „Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”. Prin urmare, atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de avizare a unor astfel de acte normative este de natură legală și nu constituțională, așa cum a precizat expressis verbis și Curtea Constituțională în [Decizia nr. 901/2009](#): *Critica referitoare la nerespectarea rolului constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției prin omisiunea de a supune avizării sale actele normative ce privesc domeniul justiției este neîntemeiată. [...] Curtea observă că această competență a Consiliului Superior al Magistraturii este una legală, acordată prin voința Parlamentului în temeiul textului constituțional al [art. 134 alin. \(4\)](#). Această poziționare a Curții Constituționale este constantă de vreme ce și în [Decizia nr. 63/2017](#) jurisdicția a arătat:*

*Deși norma constituțională, exprimând rolul de garant al independenței justiției al Consiliului Superior al Magistraturii, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul acestei autorități, avizarea proiectelor de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești este tratată în legea de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, la care Legea fundamentală face trimitere.*

Prin urmare, avizarea actelor normative de către Consiliul Superior al Magistraturii nu poate constitui o normă de referință de sine stătătoare în cadrul controlului de constituționalitate, fiind de sorginte legală.

**2.3.** Sfera actelor normative pentru care avizul Consiliului Superior al Magistraturii este necesar a fost și ea delimitată în cadrul jurisprudenței Curții Constituționale. Astfel, Curtea Constituțională a arătat că avizul Consiliului Superior al Magistraturii trebuie solicitat numai în legătură cu actele normative care se referă direct la activitatea autorității judecătorești, și el nu trebuie și nu poate fi solicitat cu privire la alte acte normative, de natură bugetară sau care incriminează unele conduite, chiar dacă și astfel de acte normative au relevanță marcată pentru activitatea autorității judecătorești. [Decizia nr. 901/2009](#) este explicită în această privință:

*Cu privire la nesolicitarea avizului conform al Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la actele normative bugetare ce vizează domeniul justiției, se reține că o atare critică este neîntemeiată. Astfel, bugetele curților de apel și instanțelor din circumscripția acestora sunt supuse avizului conform al Consiliului Superior al Magistraturii, deci rezultă că nu proiectul legii bugetului de stat este supus avizului Consiliului Superior al Magistraturii (s.n.). Acesta avizează conform numai propunerile de bugete ale instanțelor, iar Guvernul este cel competent în mod exclusiv să decidă asupra formei finale a proiectului legii bugetului de stat.*

De asemenea, [Decizia nr. 3/2014](#), după ce reamintește faptul că: *În considerentele [Deciziei nr. 901 din 17 iunie 2009](#), Curtea Constituțională a reținut că sintagma se referă «numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii»*, adaugă elemente importante pentru stabilirea sferei actelor normative pentru care avizul Consiliului Superior al Magistraturii este necesar, în următorii termeni: *Pe cale de consecință, proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului sunt cele precum actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor (care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, incompatibilități și interdicții, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor, răspunderea acestora etc.), reglementat în prezent prin [Legea nr. 303/2004](#), organizarea judiciară (instanțele judecătorești - organizare/ competențe/conducere, Ministerul Public - organizare/*

competențe/conducere, organizarea și funcționarea Institutului Național al Magistraturii, compartimentele auxiliare de specialitate din cadrul instanțelor și al parchetelor, bugetele instanțelor și parchetelor etc.), reglementată în prezent prin [Legea nr. 304/2004](#), sau organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în [Legea nr. 317/2004](#). Orice altă interpretare dată sintagmei «acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești» ar determina o extindere a competențelor Consiliului Superior al Magistraturii care nu s-ar întemeia pe criterii clare și previzibile, deci ar fi arbitrară. Astfel, acceptând susținerea autorilor obiecției de neconstituționalitate, potrivit căreia omisiunea de a supune avizării Consiliului actul normativ prin care se aduc modificări Codului penal ar contraveni rolului său constituțional de garant al independenței justiției, s-ar accepta implicit teza conform căreia solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii ar fi obligatorie în cadrul elaborării tuturor actelor normative. În măsura în care orice lege este susceptibilă a genera o situație conflictuală, care ar determina investirea unei instanțe judecătorești cu soluționarea litigiului, s-ar putea concluziona că toate actele normative «privesc activitatea autorității judecătorești». Or, dincolo de lipsa de fundament logic și juridic a unei astfel de interpretări, împrejurarea creată ar conduce la situația în care Consiliul Superior al Magistraturii ar îndeplini competențe similare celor ale Consiliului Legislativ, care potrivit [art. 79 alin. \(1\) din Constituție](#) «este un organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații», ceea ce este inadmisibil. Consiliul Superior al Magistraturii, ca parte componentă a autorității judecătorești, potrivit dispozițiilor Legii fundamentale, cu rol de garant al independenței justiției, nu poate fi transformat într-un organ consultativ al Parlamentului, autoritatea legiuitoare, fără a fi afectate valori constituționale precum statul de drept sau principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale. Această interpretare este concordantă cu jurisprudența de principiu a Curții Constituționale referitoare la limitele constituționale și legale ale competențelor autorităților publice: „Prin nicio lege nu se poate stabili ori înlătura, prin extindere sau restrângere, o competență a unei autorități dacă o asemenea acțiune este contrară dispozițiilor ori principiilor [Constituției](#)” ([Decizia nr. 127/2003](#)).

Prin urmare, avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii ar urma să fie solicitat ori de câte ori sunt adoptate acte normative care intră în sfera a ceea ce legiitorul și jurisdicția constituțională au stabilit a fi relevant pentru activitatea autorității judecătorești, dar noțiunea „activitatea autorității judecătorești” are un conținut autonom și contextual în jurisprudența Curții Constituționale.

**2.4.1.** În prezenta cauză obiectul de reglementare al actului normativ deferit controlului de constituționalitate era sistemul achizițiilor publice, și nu activitatea autorității judecătorești. [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) se intitulează „pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice” și cuprinde reglementări referitoare la [Legea nr. 98/2016](#) privind achizițiile publice ([art. I](#)), [Legea nr. 99/2016](#) privind achizițiile sectoriale ([art. II](#)), [Legea nr. 100/2016](#) privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii ([art. III](#)), [Legea nr. 101/2016](#) privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor ([art. IV](#)), [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2017](#) privind funcția de control ex ante al procesului de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de achiziție publică, a contractelor/acordurilor-cadru sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii ([art. V](#)), [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2015](#) privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice ([art. VI](#)), [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2011](#) privind atribuirea anumitor contracte de achiziții publice în domeniile apărării și securității ([art. VII](#)) și [Anexa nr. VIII din Legea-cadru nr. 153/2017](#) privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice ([art. VIII](#)).

**2.4.2.** Dintre toate prevederile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) doar [art. IV pct. 26](#) reglementa incidental în sfera de activitate a autorității judecătorești prin aceea că preciza faptul că „nerespectarea termenelor prevăzute de prezenta lege ori a dispozițiilor cuprinse în prezenta lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legii”. Deși, la prima vedere, argumentul poate părea ușor forțat, ideea că și într-o astfel de situație poate subzista obligația inițiatorului actului normativ de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii pentru această unică dispoziție a legii și-ar putea găsi justificarea în exigențele formalismului juridic specific statului de drept. Însă, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale cu privire la avizele consultative pe care le poate emite Consiliul Superior al Magistraturii în cadrul procedurilor decizionale cu privire la acte normative, un astfel de argument nu poate conduce la concluzia invalidării ansamblului unui act normativ care nu vizează nici direct, nici indirect activitatea autorității judecătorești. Disproporția vădită dintre această potențială cauză de neconstituționalitate și efectul produs asupra actului normativ este la fel de contrară exigențelor statului de drept ca și situația în care Consiliul Superior al Magistraturii ar fi

ignorat ori nu ar fi fost solicitat să emită avize în cadrul proceselor decizionale care vizează activitatea autorității judecătorești. De aceea considerăm că, pentru motivele invocate în sesizare de Avocatul Poporului, sancțiunea neconstituționalității nu ar fi putut să vizeze decât, contextual și circumstanțiat, prevederile [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#), și nu întreg actul normativ.

**2.5.** În plus, [art. 31 alin. \(2\) din Legea nr. 47/1992](#) privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, dispune expres: „În caz de admitere a excepției, Curtea se va pronunța și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile menționate în sesizare.” Or, în prezenta cauză, întreaga [Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#) se referă la „modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice”, și nu la activitatea autorității judecătorești, astfel încât nu se poate înțelege cum a fost realizată extinderea controlului de constituționalitate la ansamblul actului normativ. Pentru toate aceste motive considerăm că excepția de neconstituționalitate putea fi admisă numai cu privire la dispozițiile [art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020](#), cu care Curtea Constituțională a fost investită explicit, iar neconstituționalitatea putea viza doar acele prevederi, punctual, contextual și circumstanțiat, și nu actul normativ în ansamblul său.

**Judecători,**  
**dr. Livia Doina Stanciu**  
**prof. univ. dr. Elena-Simina Tănăsescu**

----