



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

SECȚIA DE URMĂRIRE PENALĂ ȘI CRIMINALISTICĂ

Dosar nr. 74/P/2020

Data: 28.05.2020

ORDONANȚĂ
de clasare a cauzei penale

Procuror Corina Țirlea din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție– Secția de urmărire penală și criminalistică,
Examinând actele dosarului penal cu numărul de mai sus,

CONSTAT:

La data de 20.05.2020 au fost înregistrate la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de Urmărire Penală și Criminalistică, sub numărul 74/P/2020, plângerile formulate de Ghiga Simona-Carmen, Vlășceanu Andreea, Vlășceanu Bogdan-Valentin, Stănescu Emilia, Hirceaga Roxana Maria, Timar Maria, Condruz Nicoleta, Pop Dorel-Ciprian, Alecu Alin Lorin, Cazacu Nicoleta Mândița, Cezar Gheorghe, Gudină Iulian, Mihai Alexandru Cezar, Porcescu Daniela, Marchelov Anatoli, Glaser Antonela Gabriela, Călin Alexandra Gabriela, Călin Adrian, Parfene Clavius Bogdan, Sîrbu Mihaela Georgiana, Plăian Ioan Antonius și Dănilă Hortensia Marilena împotriva numitului Ludovic Orban, în calitate de prim-ministru al României, sub aspectul infracțiunii de abuz în serviciu prev. de art. 297 alin. 1 C.pen.

La data de 26.05.2020 au fost înregistrate la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de Urmărire Penală și Criminalistică, sub același număr, plângerile formulate de Stănilă Mihăiță și Rogojinaru Mariana, cu același obiect.

În motivarea actelor de sesizare, care au un conținut identic, s-au arătat următoarele:

La data de 14.05.2020 Ludovic Orban, în calitate de prim-ministru al României, a semnat și a trimis spre publicare la Monitorul Oficial Hotărârea Comitetului național pentru situații de urgență nr. 24/14.05.2020 privind aprobarea instituirii stării de alertă

la nivel național și a măsurilor de prevenire și control al infecțiilor în contextul situației epidemiologice generate de virusul SARS-CoV-2, care în opinia semnatarilor actelor de sesizare încalcă art. 53 din Constituția României și Deciziile Curții Constituționale nr. 152/2020 și 13/2020 prin aceea că instituie restrângeri ale drepturilor cetățenilor.

Astfel, s-a arătat că, pe de-o parte, O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență nu permite autorităților administrative să dispună măsuri prin care se restrâng drepturi și libertăți fundamentale, iar pe de altă parte prin Decizia nr. 157 din 13 mai 2020, referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 lit. f) și ale art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, Curtea Constituțională a statuat că *"actul normativ care restrânge/afectează drepturi și libertăți fundamentale ale statului cade în sfera interdicției prevăzute de art. 115 alin. 6 din Constituție, astfel că respectând cadrul constituțional rezultat ca urmare a revizuirii Legii fundamentale din anul 2003, o reglementare cu un atare obiect nu poate fi decât o lege, ca act formal al Parlamentului"*.

Urmare a deciziei sus menționate, la data de 14.05.2020 Parlamentul a adoptat Legea privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, care stipulează că atunci când starea de alertă se instituie pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ teritoriale de pe teritoriul țării, măsura se supune încuviințării Parlamentului. Parlamentul se pronunță în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, în termen de 5 zile de la data solicitării de încuviințare. Dacă Parlamentul respinge solicitarea de încuviințare, starea de alertă încetează de îndată.

În pofida tuturor acestor aspecte, în noaptea de 14/15.05.2020 a fost adoptată Hotărârea nr. 24/2020, prin care s-a dispus restrângerea unor drepturi fundamentale ale cetățenilor, cum ar fi libertatea de întrunire, libertatea de conștiință, libertatea economică, încălcându-se astfel Constituția, Deciziile Curții Constituționale, Legea de instituire a stării de alertă și Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă. S-a arătat că încălcarea conștientă și voită a tuturor acestor norme legale întrunește, sub aspect obiectiv și subiectiv, elementele constitutive ale infracțiunii de abuz în serviciu.

Analizând plângerile formulate în cauză, se constată că argumentele invocate se rezumă la caracterul nelegal al Hotărârii Comitetului național pentru situații de urgență nr. 24/14.05.2020, care ar fi fost emisă cu încălcarea Constituției, a legilor care reglementează starea de alertă și a deciziilor Curții Constituționale.

Având în vedere aceste aspecte, soluționarea prezentei cauze de către organele de urmărire penală ar presupune, într-o primă etapă, un proces de verificare a prevederilor Hotărârii Comitetului național pentru situații de urgență nr. 24/14.05.2020

pentru a se stabili dacă acestea respectă condițiile de legalitate și dacă sunt de natură să afecteze drepturilor cetățenilor. Într-o a doua etapă, în ipoteza în care s-ar constata caracterul nelegal al hotărârii, s-ar impune să se verifice dacă prim-ministrul Victor Orban, emițând actul, și-a îndeplinit în mod defectuos atribuțiile de serviciu, ca modalitate de săvârșire a infracțiunii de abuz în serviciu prev. de art. 297 alin. 1 C.pen.

Referitor la această situație, se are în vedere că prin Decizia nr. 405/2016 Curtea Constituțională a analizat conformitatea prevederilor art. art. 246 din Codul penal din 1969, ale art. 297 alin. (1) din Codul penal și ale art. 13² din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție cu Constituția și a stabilit că acestea sunt constituționale în măsura în care prin sintagma "îndeplinește în mod defectuos" din cuprinsul acestora se înțelege "îndeplinește prin încălcarea legii".

În considerentele acestei decizii, Curtea Constituțională a reținut că "infracțiunea de abuz în serviciu este o infracțiune de rezultat, urmarea imediată a săvârșirii acestei fapte fiind cauzarea unei pagube ori a unei vătămări a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice. Curtea constată că legiuitorul nu a reglementat un prag valoric al pagubei și nici o anumită intensitate a vătămării, ceea ce determină instanța de contencios constituțional să concluzioneze că, indiferent de valoarea pagubei sau intensitatea vătămării rezultate din comiterea faptei, aceasta din urmă, dacă sunt îndeplinite și celelalte elemente constitutive, poate fi o infracțiune de abuz în serviciu.

Plecând de la cele expuse anterior, Curtea constată că, în prezent, orice acțiune sau inacțiune a persoanei care se circumscrie calităților cerute subiectului activ, indiferent de gravitatea faptei săvârșite, poate intra în sfera normei de incriminare. Această constatare determină Curtea să aibă rezerve în a aprecia că aceasta a fost voința legiuitorului când a incriminat fapta de abuz în serviciu. Aceasta cu atât mai mult cu cât Curtea constată că legiuitorul a identificat și reglementat la nivel legislativ extrapenal pârghiile necesare înlăturării consecințelor unor fapte care, deși, potrivit reglementării actuale se pot circumscrie săvârșirii infracțiunii de abuz în serviciu, nu prezintă gradul de intensitate necesar aplicării unei pedepse penale.

Astfel, Curtea observă că, potrivit art. 247 alin. (2) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 18 mai 2011, "abaterea disciplinară este o faptă în legătură cu munca și care constă într-o acțiune sau inacțiune săvârșită cu vinovăție de către salariat, prin care acesta a încălcat normele legale, regulamentul intern, contractul individual de muncă sau contractul colectiv de muncă aplicabil, ordinele și dispozițiile legale ale conducătorilor ierarhici". Totodată, Curtea constată că, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, "orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ

sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată". De asemenea, Curtea observă că, potrivit art. 1349 alin. (1) și (2) din Codul civil, care reglementează răspunderea delictuală, "(1) Orice persoană are îndatorirea să respecte regulile de conduită pe care legea sau obiceiul locului le impune și să nu aducă atingere, prin acțiunile ori inacțiunile sale, drepturilor sau intereselor legitime ale altor persoane. (2) Cel care, având discernământ, încalcă această îndatorire răspunde de toate prejudiciile cauzate, fiind obligat să le repare integral".

Analizând comparativ reglementarea infracțiunii de abuz în serviciu cu dispozițiile legale expuse mai sus, ce instituie alte forme ale răspunderii decât cea penală, Curtea reține că, deși nu sunt identice, acestea se aseamănă într-o măsură care determină posibilitatea ca în cazul săvârșirii unei fapte să poată fi incidentă atât răspunderea penală, cât și alte forme de răspundere extrapenală, cum este cea disciplinară, administrativă sau civilă. Aceasta este posibil, având în vedere că, astfel cum s-a arătat, legiuitorul nu a precizat necesitatea existenței unei anumite valori a pagubei sau a unei anumite intensități a vătămării rezultate din comiterea faptei.

Mai mult, Curtea observă că noțiunea de "act", folosită de legiuitor în cuprinsul reglementării infracțiunii de abuz în serviciu, nu este circumstanțiată la o anumită natură a acestuia. Astfel, Curtea observă că această noțiune poate fi interpretată fie în sensul de act material realizat de o persoană, fie de act juridic normativ, definit ca izvorul de drept creat de organe ale autorității publice, investite cu competențe normative (Parlament, Guvern, organe administrative locale), fie ca act al puterii judecătorești. Din această perspectivă, Curtea observă că modalitatea de interpretare a noțiunii de "act" poate determina o aplicare a legii care, într-o anumită măsură, interferează cu proceduri judiciare reglementate de legiuitor în mod expres printr-o legislație distinctă de cea penală, cum ar fi procedura excepției de nelegalitate sau procedura căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești.

În concluzie, Curtea reține că sarcina aplicării principiului "ultima ratio" revine, pe de-o parte, legiuitorului, iar, pe de altă parte, organelor judiciare chemate să aplice legea. Astfel, Curtea apreciază că responsabilitatea de a reglementa și aplica, în acord cu principiul anterior menționat, prevederile privind "abuzul în serviciu", ține atât de autoritatea legiuitoare primară/delegată (Parlament/Guvern), cât și de organele judiciare - ministerul public și instanțele judecătorești -, indiferent dacă subiectul activ este acuzat conform unor reguli speciale de acuzare sau unor proceduri penale ordinare."

Prin urmare, în acord cu considerentele Curții Constituționale, adoptarea unui act juridic normativ nu intră în sfera de cuprindere a noțiunii de "act", existentă în

conținutul infracțiunii de abuz în serviciu prev. de art. 297 alin. 1 C.pen. și, deci, nu cade sub incidența legii penale, ci sub incidența unor proceduri distincte, respectiv excepția de neconstituționalitate (dacă este vorba de o lege a Parlamentului sau o ordonanță a Guvernului) sau excepția de nelegalitate (dacă este vorba despre un alt act administrativ).

În același sens sunt și considerentele Curții Constituționale formulate prin Decizia nr. 757/2017 privind cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României, pe de o parte, și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Direcția Națională Anticorupție, pe de altă parte, în care se arată că *"numai adoptarea actelor cu caracter individual este vizată de legea penală, în sensul că numai acestea pot realiza elementul material al unei infracțiuni date"*, fiind exceptate, astfel, actele cu caracter normativ.

Cu referire la actul administrativ, acesta este definit prin art. 2 alin. 1 lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 ca fiind actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

Prin Decizia nr. 1718 din 26 februarie 2013 Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut următoarele: *"În funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative se clasifică în acte normative și acte individuale.*

Actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte erga omnes, în timp ce actele individuale produc efecte, de regulă, față de o persoană, sau uneori față de mai multe persoane, nominalizate expres în conținutul acestor acte.

Încadrarea unui act infralegislativ într-una dintre cele două categorii mai sus arătate nu se realizează (...) prin „decuparea” unor dispoziții din acel act, afectând în acest mod caracterul unitar al acestuia, ci prin examinarea integrală a conținutului său, prin prisma trăsăturilor fiecăreia dintre categoriile în discuție (acte normative și acte individuale). Cu alte cuvinte, un act administrativ este fie normativ, fie individual, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produce, indiferent de conținutul concret al unei anexe a acelui act (...)."

Raportând aceste considerații la situația concretă din speță se constată că din punct de vedere formal, al autorității emitente, Hotărârea Comitetului național pentru situații de urgență nr. 24/14.05.2020 constituie un act administrativ, natura juridică a acestui comitet fiind, potrivit art. 1 alin. 1 din Hotărârea nr. 94/2014 privind organizarea, funcționarea și componența Comitetului național pentru situații speciale de urgență, de organism interministerial în cadrul sistemului național de management al situațiilor de urgență.

Din punct de vedere al obiectului de reglementare, și anume aprobarea instituirii stării de alertă la nivel național și a măsurilor de prevenire și control al infecțiilor în contextul situației epidemiologice generate de virusul SARS-CoV-2, hotărârea menționată constituie un act normativ din moment ce conține reguli generale, de aplicabilitate repetată, iar destinatarii acestuia sunt un număr indeterminat de subiecți.

Or, în acord cu cele statuate de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 405/2016, adoptarea actului în discuție nu poate realiza elementul material al infracțiunii de abuz în serviciu prev. de art. 297 alin. 1 C.pen., iar prevederile sale nu pot fi supuse unei verificări din partea organelor de urmărire penală, ci sunt supuse controlului exercitat de instanțele judecătorești, în temeiul art. 1 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, citat anterior.

Având în vedere argumentele expuse anterior, în cauză urmează să se dispună soluția clasării sub aspectul infracțiunii de abuz în serviciu prev. de art. 297 alin. 1 C.pen., constatându-se incidența cazului care împiedică punerea în mișcare sau exercitarea acțiunii penale prevăzută la art. 16 alin. 1 lit. b) C. proc.pen. (fapta sesizată nu este prevăzută de legea penală).

Întrucât în situația concretă din speță cazul de împiedicare a exercitării acțiunii penale rezultă chiar din conținutul actului de sesizare, devin aplicabile prevederile art. art. 294 alin. 3 și 4 C.proc.pen., potrivit cu care, atunci când sesizarea îndeplinește condițiile legale de admisibilitate, dar din cuprinsul acesteia rezultă vreunul dintre cazurile de împiedicare a exercitării acțiunii penale prevăzute de art. 16 alin. (1), procurorul, din oficiu sau la propunerea organelor de cercetare penală (pentru ipoteza în care procurorul exercită supravegherea asupra activității desfășurate de aceste organe), dispune prin ordonanță clasarea, fără a efectua acte de urmărire penală în cauză.

Față de cele expuse anterior,

În temeiul art. 294 alin. 3 și 4 C.proc.pen., cu referire la art. 16 alin. (1) lit. b) C.proc.pen.,

DISPUN:

1. Clasarea cauzei penale privind plângerile formulate de Ghiga Simona-Carmen, Vlășceanu Andreea, Vlășceanu Bogdan-Valentin, Stănescu Emilia, Hirceaga Roxana Maria, Timar Maria, Condruz Nicoleta, Pop Dorel-Ciprian, Alecu Alin Lorin, Cazacu Nicoleta Mândița, Cezar Gheorghe, Gudină Iulian, Mihai Alexandru Cezar,

Porcescu Daniela, Marchelov Anatoli, Glaser Antonela Gabriela, Călin Alexandra Gabriela, Călin Adrian, Parfene Clavius Bogdan, Sîrbu Mihaela Georgiana, Plăian Ioan Antonius, Dănilă Hortensia Marilena, Stănilă Mihăiță și Rogojinaru Mariana împotriva numitului Ludovic Orban, în calitate de prim-ministru al României, sub aspectul infracțiunii de abuz în serviciu prev. de art. 297 alin. 1 C.pen.

2. În temeiul art. 275 alin. 3 C.proc.pen., cheltuielile judiciare, în cuantum de 78,32 lei, rămân în sarcina statului.

3. În temeiul art. 316 alin. (1) C. proc. pen., ordonanța se comunică numiților Ghiga Simona-Carmen, Vlășceanu Andreea, Vlășceanu Bogdan-Valentin, Stănescu Emilia, Hirceaga Roxana Maria, Timar Maria, Condruz Nicoleta, Pop Dorel-Ciprian, Alecu Alin Lorin, Cazacu Nicoleta Măndița, Cezar Gheorghe, Gudină Iulian, Mihai Alexandru Cezar, Porcescu Daniela , Marchelov Anatoli, Glaser Antonela Gabriela, Călin Alexandra Gabriela, Călin Adrian, Parfene Clavius Bogdan, Sîrbu Mihaela Georgiana, Plăian Ioan Antonius, Dănilă Hortensia Marilena, Stănilă Mihăiță și Rogojinaru Mariana.

**PROCUROR,
CORINA ȚIRLEA**