

DECIZIE Nr. 581/2019 din 1 octombrie 2019

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, în redactarea anterioară modificării prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, precum și ale art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017

EMITENT: CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 40 din 21 ianuarie 2020

Valer Dorneanu - președinte
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
Fabian Niculae – magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Veisa.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, în redactarea anterioară modificării prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, precum și ale art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017, excepție ridicată de Societatea Miadi - S.R.L. din București, în Dosarul nr. 31.317/3/2017 al Curții de Apel București - Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.455D/2018.

2. La apelul nominal se prezintă pentru autoarea excepției de neconstituționalitate domnul avocat Mădălin Niculeasa, cu împuternicire avocațială depusă la dosar, lipsind celelalte părți. Procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului autoarei excepției de neconstituționalitate, care solicită admiterea acesteia. Se arată că prevederile legale criticate permit luarea măsurilor asigurătorii sine die, iar în dosar nu există, practic, niciun act de urmărire penală declanșat împotriva societății. Nimeni nu poate impune organelor de urmărire penală să dispună măsuri asigurătorii.

4. În continuare, președintele acordă cuvântul Ministerului Public, care pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate. Acesta arată că dispozițiile legale sunt previzibile, iar constituționalitatea art. 213 alin. (8) din Codul de procedură fiscală nu poate fi dedusă prin compararea sau prin împrumutare de norme de la art. 213 alin. (7) din Codul de procedură fiscală. Se mai arată că autoarea excepției de neconstituționalitate pornește de la o premisă greșită în construcția excepției de neconstituționalitate, întrucât prevederile art. 11 din Legea nr. 241/2005 prevăd că, în cazul în care s-a săvârșit o infracțiune prevăzută de prezenta lege, luarea măsurilor asigurătorii de către organele de urmărire penală este obligatorie. De asemenea, se indică faptul că Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, prin Decizia nr. 19 din 16 octombrie 2017 a statuat că atunci când se instituie măsuri asigurătorii în procesul penal nu este necesar să se indice sau să se dovedească ori să se individualizeze bunurile asupra cărora se înființează măsura asigurătorie. Critica privind încălcarea dreptului de proprietate este, de asemenea, neîntemeiată. Normele care reglementează sechestrul asigurătoriu, chiar dacă afectează posibilitatea de folosire a bunurilor, se încadrează în marja de

apreciere a legiuitorului în realizarea politicii penale de combatere a evaziunii fiscale.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

5. Prin Încheierea din 10 septembrie 2018, pronunțată în Dosarul nr. 31.317/3/2017, Curtea de Apel București - Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, în redactarea anterioară modificării prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, precum și ale art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017, excepție ridicată de Societatea Miadi - S.R.L. din București într-o cauză având ca obiect constatarea încetării valabilității măsurilor asigurătorii dispuse de organele fiscale, precum și restituirea sumelor de bani indisponibilizate.

6. În motivarea excepției de neconstituționalitate autoarea acesteia arată, în esență, că prevederile legale criticate sunt neclare, lipsite de previzibilitate și lasă loc arbitrariului organelor fiscale. Acestea permit organului fiscal să nu mai dispună ridicarea măsurii asigurătorii dacă a formulat sesizare penală, însă, fără a face vreo referire la menținerea în continuare a obligativității organului fiscal de a emite titlul de creanță. Or, în lipsa titlului de creanță - act administrativ împotriva căruia dispozițiile legale permit contribuabilului să urmeze calea administrativă de contestare și, ulterior, de sesizare a instanței de judecată - contribuabilul nu are deschisă calea legală de a accede la justiție.

7. Potrivit art. 213 alin. (8) din Codul de procedură fiscală, în redactarea anterioară modificării prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017, prin excepție de la regula încetării de drept a măsurilor asigurătorii dispuse de organele fiscale la împlinirea termenului de 6 luni/1 an, în cazul sesizării organelor de urmărire penală, acestea încetează de drept la data la care au fost luate măsuri asigurătorii potrivit Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală. Cu toate acestea, legiuitorul nu reglementează în niciun fel situația în care, în cursul procedurii penale, nu se dispune nicio măsură asigurătorie. Astfel, prin simpla sesizare a organelor penale, organele fiscale creează premisa prelungirii sine die a măsurilor asigurătorii, chiar dacă existența pericolului, care stă la baza filosofiei măsurilor asigurătorii, nu se concretizează prin simpla curgere a timpului și nici prin măsurile asigurătorii ale organelor de urmărire penală.

8. Neluarea măsurilor asigurătorii în penal transformă organele fiscale în singurele organe competente să aprecieze în mod discreționar momentul încetării valabilității măsurilor asigurătorii, cu toate că rațiunea noului Cod de procedură fiscală a fost tocmai de a pune o limită temporală măsurilor asigurătorii dispuse înainte de emiterea titlului de creanță. De asemenea, noua reglementare dă posibilitatea organelor fiscale să exercite în mod abuziv atât prerogativa instituirii măsurilor asigurătorii înainte de emiterea titlului de creanță, cât și a sesizării organelor de urmărire penală cu scopul prelungirii valabilității acestor măsuri intruzive.

9. Modificarea art. 213 alin. (8) prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017 nu înlătură neconstituționalitatea textului. Conform noii formulări, în situația în care au fost instituite măsuri asigurătorii și au fost sesizate organele de urmărire penală potrivit legii, măsurile asigurătorii subzistă până la data soluționării cauzei de către organele de urmărire penală sau de instanța de judecată. Chiar și în noua formulare a textului, rămâne problema puterii discreționare a organelor fiscale, care, prin simpla sesizare a organelor penale, creează premisa prelungirii sine die a măsurilor asigurătorii, chiar dacă pericolul nu se materializează. Dacă în vechea formulare, luarea măsurilor asigurătorii de către organele de urmărire penală determina încetarea măsurilor luate de organele fiscale, în actuala reglementare, chiar dacă organele de urmărire penală nu iau o astfel de măsură, cele dispuse de organele fiscale se prelungesc în mod nedefinit, până la soluționarea cauzei, fie de organele penale, fie de instanțele de judecată.

10. Având în vedere art. 249 alin. (1) din Codul de procedură penală, în cadrul procedurii penale nu există o obligație a organelor penale sau a instanțelor judecătorești de a lua o măsură asigurătorie, ci această măsură rămâne la aprecierea menționatei organe în funcție de specificul fiecărei cauze. Ceea ce este esențial constă în faptul că și organele penale au posibilitatea și cadrul legal care permit aprecierea asupra oportunității dispunerii măsurilor asigurătorii. Astfel, menținerea măsurilor asigurătorii fiscale pentru o perioadă nedefinită și îndelungată de timp nu este

proporțională și constituțională, în măsura în care nu sunt luate măsuri asigurătorii conform Codului de procedură penală, și, prin urmare, starea de pericol nu este confirmată.

11. Textele atacate încalcă dreptul fundamental de proprietate, întrucât instituie o restricție care afectează însăși substanța dreptului de proprietate și nu asigură un just echilibru între interesele sociale și economice generale și interesele particulare legitime ale contribuabilului. Ingerința statului nu este proporțională, întrucât nu există o corelație între pericolul pe care luarea măsurilor asigurătorii trebuie să îl presupună și indisponibilizarea bunurilor contribuabilului pentru o perioadă nedefinită de timp, independent de menținerea sau nu a stării de pericol.

12. Curtea de Apel București - Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal consideră că textul legal, anterior modificării, ridică probleme de constituționalitate nu numai prin regimul juridic diferit dat de sesizarea sau nu a organelor de urmărire penală, ci mai ales din prisma lipsei de previzibilitate și de claritate a legii în situația în care nu erau instituite măsuri de către organul de urmărire penală ulterior celor luate de organele fiscale.

13. Dacă organul de urmărire penală aprecia că trebuia să ia măsuri asigurătorii, încetau de drept cele luate de organele fiscale, însă și dacă organul de urmărire penală nu lua măsuri, situația era similară, prin efectele produse, deoarece rămâneau valabile măsurile asigurătorii luate anterior de organul fiscal. Or, dacă textul instituia excepția de la caracterul limitat, nu erau stabilite în mod clar criteriile privind termenul la care acestea își încetau efectele în situația în care organul de urmărire penală nu lua aceste măsuri, împrejurare care putea avea un caracter echivoc: nu aprecia că trebuie luate asemenea măsuri sau aprecia, dimpotrivă, că trebuie să rămână valabile cele luate de organul fiscal.

14. Cu alte cuvinte, "tăcerea" organului de urmărire penală echivala și cu o apreciere proprie că nu se impune instituirea unor măsuri asigurătorii, deși avea dreptul să facă această apreciere, dar și cu o confirmare a actelor emise deja de organul fiscal. Așadar, în lipsa reglementării unei obligații de a dispune asupra măsurilor instituite, care au fost luate ca o excepție de la caracterul limitat, devenea incert momentul până la care se produceau efectele măsurilor luate anterior, ceea ce, în opinia instanței, poate atrage critici de neconstituționalitate.

15. Această lacună a fost complinită, însă, prin modificarea legii, astfel că, în prezent, există prevedere expresă cu privire la momente ce nu mai sunt condiționate de dreptul de apreciere al organului judiciar, stabilindu-se că măsurile asigurătorii subzistă până la data soluționării cauzei de către organele de urmărire penală sau de instanța de judecată.

16. Fiind stabilit un termen, de data aceasta, nu se mai poate susține cu succes că textul ar fi neclar sub aspectul duratei până la care își produce efecte măsura asigurătorie. Modul de delimitare a acestui tip de termen reprezintă o opțiune a legiuitorului. Identificarea acestor momente se realizează prin raportare la textele legale ce instituie tipurile de soluție pe care le pot adopta organele judiciare, astfel că această operațiune reprezintă o activitate judiciară de interpretare și de aplicare a legii.

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

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

CURTEA,

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

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

20. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 547 din 23 iulie 2015, în redactarea anterioară modificării prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 708 din 31 august 2017, precum și ale art.

213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017. Aceste prevederi au următorul conținut:

- Art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, în redactarea anterioară modificării prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017: "Prin excepție de la prevederile alin. (7), în situația în care au fost instituite măsuri asigurătorii și au fost sesizate organele de urmărire penală potrivit legii, măsurile asigurătorii încetează de drept la data la care au fost luate măsuri asigurătorii potrivit Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare."

- Art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017: "(8) Prin excepție de la prevederile alin. (7), în situația în care au fost instituite măsuri asigurătorii și au fost sesizate organele de urmărire penală potrivit legii, măsurile asigurătorii subzistă până la data soluționării cauzei de către organele de urmărire penală sau de instanța de judecată. După comunicarea soluției date de către organele de urmărire penală sau hotărârii judecătorești, în cazul în care măsurile asigurătorii instituite de către organul fiscal competent nu se transformă în măsuri executorii potrivit legii, acestea se ridică de către organul care le-a dispus."

21. Art. 213 alin. (7) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală prevede că: "În situația în care măsurile asigurătorii au fost luate înainte de emiterea titlului de creanță acestea încetează dacă titlul de creanță nu a fost emis și comunicat în termen de cel mult 6 luni de la data la care au fost dispuse măsurile asigurătorii. În cazuri excepționale, acest termen poate fi prelungit până la un an, de organul fiscal competent, prin decizie. Organul fiscal are obligația să emită decizia de ridicare a măsurilor asigurătorii în termen de cel mult două zile de la împlinirea termenului de 6 luni sau un an, după caz, iar în cazul popririi asigurătorii să elibereze garanția."

22. Curtea observă că prevederile art. 213 alin. (8) au fost modificate prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 708 din 31 august 2017. Având în vedere considerentele Deciziei nr. 766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 549 din 3 august 2011, Curtea urmează să analizeze dispozițiile legale criticate atât în redactarea inițială, întrucât continuă să își producă efecte în cauză, cât și în cea modificată, întrucât și aceasta a fost aplicată în cauză.

23. În opinia autoarei excepției de neconstituționalitate, dispozițiile legale criticate încalcă prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5) în componenta sa privind calitatea legii și ale art. 44 alin. (1) privind dreptul de proprietate. Totodată, din analiza excepției de neconstituționalitate, Curtea reține ca standard de referință și prevederile constituționale ale art. 21 alin. (3) privind dreptul la un proces echitabil.

24. Examinând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, în redactarea anterioară modificării prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017, Curtea reține că măsurile asigurătorii constau în indisponibilizarea unor bunuri mobile sau imobile ale debitorului, precum și a veniturilor acestuia, după caz, sub forma popririi asigurătorii sau a sechestrului asigurător. Acestea se dispun prin decizie emisă de organul fiscal competent, potrivit art. 213 alin. (2) din Codul de procedură fiscală, în cazuri excepționale, respectiv în situația în care există pericolul ca debitorul să se sustragă, să își ascundă ori să își risipească patrimoniul, periclitând sau îngreunând în mod considerabil colectarea. Dispunerea măsurilor asigurătorii nu este condiționată de existența titlului de creanță, iar ducerea lor la îndeplinire se realizează prin procedura administrativă. Împotriva deciziei prin care se dispune instituirea măsurilor asigurătorii, indiferent dacă a fost emis sau nu titlul de creanță, cel interesat poate face contestație, în cadrul procedurii administrative, în termen de 30 de zile de la comunicare, la instanța de contencios administrativ competentă [art. 213 alin. (13) coroborat cu alin. (1) și (4) din Codul de procedură fiscală]. Art. 213 alin. (3) stabilește că măsurile asigurătorii sub forma popririi și sechestrului asigurător care au fost luate de către organele fiscale competente, cât și de instanțele judecătorești ori de alte organe competente înainte de emiterea titlului de creanță, inclusiv în cazul efectuării de controale sau al antrenării răspunderii solidare, dacă nu au fost desființate în condițiile legii, rămân valabile pe toată perioada executării silite, fără îndeplinirea altor formalități. Odată cu individualizarea creanței și ajungerea acesteia la scadență, în cazul neplătii, măsurile asigurătorii se transformă în măsuri executorii.

25. În schimb, în situația în care măsurile asigurătorii au fost luate înainte de emiterea titlului de creanță, acestea încetează dacă titlul de creanță nu a fost emis și comunicat în termen de cel mult 6 luni de la data la care au fost dispuse măsurile asigurătorii. În cazuri excepționale, acest termen poate fi prelungit până la un an, de organul fiscal competent, prin decizie. Organul fiscal are obligația să emită decizia de ridicare a măsurilor asigurătorii în termen de cel mult două zile de la împlinirea termenului de 6 luni sau un an, după caz, iar în cazul popririi asigurătorii să elibereze garanția. Totuși, textul legal criticat exceptează organele fiscale de la obligația de a ridica măsurile asigurătorii în ipoteza în care în termen de 6 luni, respectiv cel mult un an, nu a fost emis și comunicat titlul de creanță, cu condiția doar ca acestea să fi sesizat organele de urmărire penală. În acest caz, măsura asigurătorie luată de către organele fiscale încetează doar dacă au fost luate măsuri asigurătorii potrivit Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală. Curtea subliniază că, odată cu sesizarea organelor de urmărire penală de către organul fiscal competent, contestația prevăzută de art. 213 alin. (13) din Codul de procedură fiscală nu mai poate fi exercitată, ea fiind specifică procedurii administrativ-fiscale, și nu celei penale [a se vedea art. 213 alin. (1) din Codul de procedură fiscală]. Totodată, în cazul în care organul fiscal competent sesizează organele de urmărire penală pe parcursul judecării contestației, aceasta din urmă nu își mai poate atinge finalitatea urmărită, și anume încetarea măsurilor asigurătorii, având în vedere că prevederile legale criticate stabilesc că "măsurile asigurătorii încetează de drept la data la care au fost luate măsuri asigurătorii potrivit Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare", ceea ce înseamnă că măsurile asigurătorii nu pot fi ridicate pe calea contestației antereferte. De altfel, nu poate fi acceptată reglementarea în afara regulilor care guvernează procesul penal a unei proceduri de contestare a unor măsuri asigurătorii, care, prin natura lor, se află în legătură directă cu desfășurarea acestuia - indisponibilizarea unor bunuri care pot face obiectul confiscării speciale sau al confiscării extinse ori care pot servi la garantarea executării pedepsei amenzii/cheltuielilor judiciare/reparării pagubei produse prin săvârșirea infracțiunii; prin urmare, o asemenea procedură trebuie să fie întotdeauna integrată procesului penal.

26. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că textul analizat vizează un punct de contact între procedura administrativ-fiscală și cea penală, fiecare dintre acestea având însă o reglementare bine determinată. Această interferență între cele două proceduri este reprezentată de prelungirea în timp a unei măsuri luate în cursul procedurii administrativ-fiscale și menținerea acesteia în cursul procesului penal până la un moment temporal nedeterminat, cu consecința excluderii analizei de oportunitate a luării măsurii asigurătorii de către procuror/instanța judecătorească în funcție de datele cauzei. Rezultă, astfel, o nepermisă confuzie între cele două proceduri, iar măsura asigurătorie administrativă capătă valențele unei veritabile măsuri procesuale specifice procesului penal. Or, în cadrul procesului penal, măsurile procesuale, cum sunt și cele asigurătorii, se dispun de organele judiciare. Astfel, în cadrul urmăririi penale, procurorul poate lua măsura asigurătorie potrivit art. 249 din Codul de procedură penală, iar în faza de cameră preliminară, judecătorul de cameră preliminară/instanța de judecată este cel/cea care, în temeiul aceluiași text legal, are această competență. În sensul celor antereferte, art. 249 alin. (1) din Codul de procedură penală prevede că "Procurorul, în cursul urmăririi penale, judecătorul de cameră preliminară sau instanța de judecată, din oficiu sau la cererea procurorului, în procedura de cameră preliminară ori în cursul judecării, poate lua măsuri asigurătorii, prin ordonanță sau, după caz, prin încheiere motivată, pentru a evita ascunderea, distrugerea, înstrăinarea sau sustragerea de la urmărire a bunurilor care pot face obiectul confiscării speciale sau al confiscării extinse ori care pot servi la garantarea executării pedepsei amenzii sau a cheltuielilor judiciare ori a reparării pagubei produse prin infracțiune."

27. Curtea a statuat că măsurile asigurătorii prevăzute de Codul de procedură penală, indiferent de organul judiciar care le instituie, trebuie motivate, fiind necesar să se arate, în cuprinsul actului prin care se dispun (ordonanță sau încheiere), îndeplinirea condițiilor legale privind necesitatea dispunerii măsurilor și, de asemenea, întinderea prejudiciului sau a valorii necesare pentru care se solicită sechestrul și valoarea care urmează a fi garantată în acest fel (Decizia nr. 181 din 29 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 537 din 28 iunie 2018, paragraful 28). Prin urmare, organului judiciar, ca titular al dreptului de a dispune măsuri asigurătorii în cadrul procesului penal, îi revin obligațiile antereferte, și nu organelor administrative.

28. Totodată, Curtea observă că, în situația dată, organul fiscal, sesizând organul de urmărire penală, se comportă ca un organ de constatare în sensul art. 61 din Codul de procedură penală, iar procesul-verbal încheiat de acesta, atunci când există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, constituie un act de sesizare al organelor de urmărire penală, conform art. 61 alin. (5) din Codul de procedură penală. Or, a accepta că, în lipsa actului procesual corespunzător emis de organul judiciar competent, o măsură asigurătorie dispusă de un organ de constatare în cadrul unei proceduri premergătoare începerii procesului penal subzistă pe tot parcursul acestuia, înseamnă că s-ar recunoaște competența organului de constatare de a dispune măsuri procesuale care privesc desfășurarea procesului penal, ceea ce este inacceptabil. Prin urmare, legiuitorul nu are competența ca, în cursul procesului penal, să substituie acțiunea organelor judiciare în ceea ce privește dispunerea măsurii asigurătorii cu cea a organelor fiscale.

29. Este adevărat că legiuitorul poate stabili că luarea măsurilor asigurătorii este obligatorie pentru anumite categorii de infracțiuni (a se vedea, spre exemplu, art. 20 din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 219 din 18 mai 2000, art. 11 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 672 din 27 iulie 2005, și art. 50 din Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 589 din 18 iulie 2019), însă dispunerea acestora se realizează de procuror în cursul procesului penal, și nu de organele fiscale în procedură administrativă cu menținerea valabilității lor pe parcursul procesului penal. Totodată, având în vedere efectele negative pe care le-ar produce încetarea măsurilor asigurătorii dispuse în fază administrativă în condițiile sesizării organelor de urmărire penală, așadar, în condițiile trecerii de la procedura administrativă la cea penală, Curtea nu neagă posibilitatea ca măsurile asigurătorii dispuse în procedură administrativă să își mențină de jure valabilitatea pe un interval temporal scurt și tranzitoriu tocmai pentru a lăsa suficient timp procurorului pentru a aprecia dacă dispune sau nu măsuri asigurătorii în funcție de circumstanțele concrete ale cauzei. Prin urmare, revine legiuitorului competența de a opta pentru o soluție legislativă corespunzătoare care să asigure eficiența măsurilor asigurătorii dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal. În schimb, din perspectiva competenței unui organ administrativ, legiuitorul nu are competența de a reglementa menținerea măsurii asigurătorii administrative pe un termen nedefinit și aleatoriu în cadrul procesului penal.

30. Curtea mai reține că, în jurisprudența sa (de exemplu, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013), a statuat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și de clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii (a se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, și Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la care se rețin, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, paragraful 40, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 55, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei, paragraful 59).

31. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că normele legale care privesc procesul penal trebuie să fie clare, precise și previzibile, ceea ce presupune, printre altele, și obligația legiuitorului de a reglementa un cadru normativ coerent în care normele edictate să se completeze și să se dezvolte reciproc într-un mod armonios, fără a crea antinomii între actul normativ care se

constituie în sediul general al materiei și cele care reglementează aspecte particulare sau speciale ale acesteia (Decizia nr. 72 din 29 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 332 din 2 mai 2019, paragraful 51). Astfel, Codul de procedură fiscală nu poate reglementa cu caracter de principiu aspecte distonante și în vădită contradicție cu filosofia Codului de procedură penală în sensul diminuării unor garanții procesuale edictate tocmai în vederea respectării dreptului la un proces echitabil al persoanei.

32. Curtea a constatat prin Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68, că art. 1 alin. (5) din Constituție consacră securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale.

33. Or, raportând la cauză considerentele de mai sus, Curtea constată că textul normativ analizat nu este unul previzibil și coerent, întrucât (i) permite translatarea și aplicarea măsurii asigurătorii administrative în cadrul procesului penal, substituind astfel măsura asigurătorie ce poate fi dispusă în condițiile Codului de procedură penală și (ii) denaturează rolul și competența organelor judiciare în cadrul procesului penal. Totodată, afectează securitatea juridică a persoanei, întrucât relativizează garanțiile procesuale cuprinse în Codul de procedură penală referitoare la titularul dreptului de a dispune măsurile asigurătorii, precum și regimul juridic al acestora în cadrul procesului penal.

34. Curtea mai constată că o asemenea reglementare contravine art. 21 alin. (3) din Constituție cu referire la caracterul echitabil al procesului penal, întrucât elimină garanțiile procesuale corespunzătoare dispunerii și contestării măsurii asigurătorii, ceea ce are drept consecință o întindere excesivă în timp a măsurii asigurătorii cu caracter administrativ fiscal. Or, scopul unei reglementări procedurale este, în primul rând, să protejeze persoana urmărită împotriva riscurilor de abuz de putere și, prin urmare, apărarea este cea care va suferi de pe urma deficiențelor și impreciziei unei astfel de reglementări (Hotărârea din 22 iunie 2000, pronunțată în Cauza Coëme împotriva Belgiei, paragraful 102). Deși în materie fiscală statele au o largă marjă de apreciere (a se vedea în acest sens Decizia Curții Europene a Drepturilor Omului din 4 septembrie 2012, pronunțată în Cauza Dumitru Daniel Dumitru și alții împotriva României, paragrafele 41 și 49), Curtea constată că o măsură cu caracter administrativ fiscal nu poate diminua garanțiile procesuale specifice procesului penal decât cu încălcarea art. 21 alin. (3) din Constituție (a se vedea mutatis mutandis și Decizia nr. 72 din 29 ianuarie 2019, precitată, paragraful 53).

35. Cu privire la invocarea art. 44 din Constituție, Curtea reține că legiuitorul este în drept să stabilească conținutul și limitele dreptului de proprietate. De principiu, aceste limite au în vedere obiectul dreptului de proprietate și atribuțiile acestuia și se instituie în vederea apărării intereselor sociale și economice generale sau pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale altor persoane, esențial fiind ca prin aceasta să nu fie anihilat complet dreptul de proprietate (în acest sens a se vedea și Decizia nr. 19 din 8 aprilie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 105 din 24 mai 1993). De asemenea, Curtea a statuat prin Decizia nr. 59 din 17 februarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 203 din 9 martie 2004, că, în temeiul art. 44 din Constituție, legiuitorul ordinar este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principială conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat. Așadar, textul art. 44 din Constituție cuprinde expres în cadrul alin. (1) o dispoziție specială în temeiul căreia legiuitorul are competența de a stabili conținutul și limitele dreptului de proprietate, inclusiv prin introducerea unor limite vizând atribuțiile dreptului de proprietate. Curtea reține că dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări, potrivit art. 44 alin. (1) din Constituție; însă limitele dreptului de proprietate, indiferent de natura lor, nu se confundă cu însăși suprimarea dreptului de proprietate (a se vedea, mutatis mutandis, Decizia nr. 694 din 20 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 948 din 22 decembrie 2015, paragrafele 27 - 31).

36. De principiu, proprietarul bunurilor supuse măsurilor asigurătorii pierde dreptul de a dispune de acestea, de a le înstrăina sau greva de sarcini, măsura afectând, așadar, atributul dispoziției

juridice și materiale asupra acestora pe întreaga durată a procesului penal, până la soluționarea definitivă a cauzei. În jurisprudența sa (Decizia nr. 629 din 8 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 868 din 20 noiembrie 2015, paragraful 33), Curtea a stabilit că o asemenea măsură, chiar dacă afectează dreptul de proprietate, este proporțională cu scopul urmărit, însă, pentru a ajunge la o asemenea concluzie instanța constituțională a plecat de la premisa că măsura asigurătorie este dispusă de un organ judiciar. Tot în jurisprudența sa, reprezentată de Decizia nr. 24 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 276 din 12 aprilie 2016, paragraful 30, Curtea a statuat că în lipsa asigurării unui control judecătoresc eficient asupra măsurii de indisponibilizare a bunurilor în cursul unui proces penal dispuse chiar de o instanță judecătorească, statul nu își îndeplinește obligația constituțională de a garanta proprietatea privată persoanei fizice/juridice. Obligația de garantare se referă atât la îndatorirea statului de a se abține de la orice afectare a dreptului de proprietate privată, cât și la reglementarea din punct de vedere normativ a unor măsuri pozitive apte să asigure liniștita posesie, folosință și dispoziție asupra bunurilor. Or, crearea unui cadru normativ care fragilizează garanțiile pe care statul trebuie să le stabilească în privința atributelor dreptului de proprietate privată duce la nesocotirea obligației sale asumate prin textul Constituției și, implicit, la încălcarea dreptului de proprietate privată. Totodată, Curtea a mai reținut că vulnerabilizarea proprietății private a persoanei are drept efect crearea unui regim de insecuritate juridică a acesteia, dreptul său de proprietate devenind iluzoriu.

37. Măsurile asigurătorii luate de un organ judiciar (procurorul, judecătorul de cameră preliminară sau instanța de judecată) sunt însoțite de garanții specifice prevăzute de Codul de procedură penală. Astfel, judecătorul de drepturi și libertăți este judecătorul care, în cadrul instanței, potrivit competenței acesteia, soluționează, în cursul urmăririi penale, cererile, propunerile, plângerile, contestațiile privind măsurile asigurătorii [art. 53 lit. b)]. Astfel, împotriva măsurii asigurătorii luate de procuror sau a modului de aducere la îndeplinire a acesteia, suspectul ori inculpatul sau orice altă persoană interesată poate face contestație la judecătorul de drepturi și libertăți de la instanța căreia i-ar reveni competența să judece cauza în fond. Împotriva modului de aducere la îndeplinire a măsurii asigurătorii luate de către judecătorul de cameră preliminară ori de către instanța de judecată, procurorul, suspectul ori inculpatul sau orice altă persoană interesată poate face contestație la acest judecător ori la această instanță (art. 250 din Codul de procedură penală). Împotriva încheierii prin care s-a dispus luarea unei măsuri asigurătorii de către judecătorul de cameră preliminară, de instanța de judecată sau de instanța de apel, inculpatul, procurorul sau orice altă persoană interesată poate face contestație care va fi soluționată de judecătorul de cameră preliminară de la instanța ierarhic superioară, respectiv de instanța ierarhic superioară (art. 250¹ din Codul de procedură penală).

38. Or, măsurile asigurătorii luate de organele fiscale și care, potrivit normelor legale criticate, se pot întinde pe termen nelimitat, nu beneficiază de asemenea garanții, în sensul că nu pot fi contestate, deși își produc efectele într-o fază procesual penală, întrucât nu sunt luate de organele judiciare. Imposibilitatea contestării acestor măsuri este însă de neacceptat prin raportare la normele constituționale invocate.

39. Prin urmare, din moment ce Curtea a statuat că o soluție legislativă care nu permite contestarea luării măsurii asigurătorii de către judecătorul de cameră preliminară ori de către instanța de judecată încalcă dreptul de proprietate privată, cu atât mai mult se impune aceeași soluție în ipoteza în care o astfel de măsură este luată de un organ fiscal pe perioada de desfășurare a procesului penal.

40. În ceea ce privește prevederile art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, astfel cum au fost modificate prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, deși instituie o limită temporală până la care subzistă măsurile asigurătorii, și anume până la data soluționării cauzei de către organele de urmărire penală sau de instanța de judecată, Curtea constată că acest interval de timp nu poate fi calificat drept un termen rezonabil în interiorul căruia organele judiciare ar fi obligate să acționeze (a se vedea paragraful 29 al prezentei decizii). Curtea reține că, în realitate, măsurile asigurătorii luate în faza administrativ-fiscală în noua reglementare sunt mai intruzive, întrucât se mențin de jure până la soluționarea cauzei. Or, astfel cum s-a arătat în privința art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, în redactarea

anterioară modificării aduse prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017, menținerea măsurii asigurătorii administrativ-fiscale în cursul procesului penal pentru o lungă perioadă de timp, și nu ca măsură tranzitorie pentru a asigura trecerea în bune condiții de la procedura administrativ-fiscală la cea penală, reprezintă, de principiu, o încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (5), art. 21 alin. (3) și art. 44 din Constituție. Astfel, textul analizat consacră o intruziune a organului fiscal în desfășurarea procesului penal, creându-se o tensiune normativă între prevederile Codului de procedură fiscală și cele ale Codului de procedură penală și neagă competența organelor judiciare de a dispune ele însele măsuri asigurătorii, fiind, astfel, ținute de măsura asigurătorie dispusă de organul fiscal, ceea ce înseamnă că sunt înlăturate garanțiile procesuale ce caracterizează luarea măsurii asigurătorii de către organul judiciar. Prin urmare se încalcă exigențele constituționale referitoare la calitatea legii și securitatea juridică a persoanei, respectiv dreptul la un proces echitabil prevăzute de art. 1 alin. (5) și art. 21 alin. (3) din Constituție. Totodată, este afectat iremediabil dreptul de proprietate privată al contribuabilului asupra bunului supus măsurii antereferte, contrar art. 44 din Constituție.

41. Așadar, revine legiuitorului să identifice mecanismele procedurale adecvate prin care să fie respectate exigențele statului de drept care impun adoptarea unui cadru legislativ integrat de natură să permită aplicarea efectivă și eficientă a dispozițiilor legale, astfel încât drepturile și/sau măsurile prevăzute să nu fie teoretice și iluzorii (a se vedea, mutatis mutandis, Decizia nr. 473 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 30 din 15 ianuarie 2014).

42. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1 - 3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi în privința punctului 1 și cu majoritate de voturi în privința punctului 2,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Societatea Miadi - S.R.L. din București în Dosarul nr. 31.317/3/2017 al Curții de Apel București - Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal și constată că prevederile art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, în redactarea anterioară modificării prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală sunt neconstituționale.

2. Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de aceeași parte în dosarul aceleiași instanțe și constată că prevederile art. 213 alin. (8) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, astfel cum au fost modificate prin Ordonanța Guvernului nr. 30/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 1 octombrie 2019.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent,
Fabian Niculae