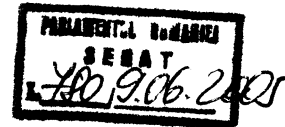




**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**



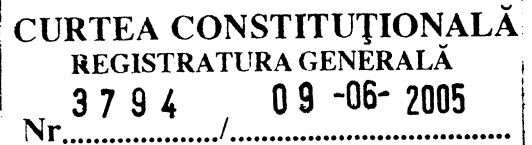
*Palatul Parlamentului*

*Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România*

*Telefon: (+40-21) 313-2531 Fax: (+40-21) 312-5480*

*Internet : <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

**Dosar nr.319A/2005**



**Domnului NICOLAE VĂCĂROIU**  
**PREȘEDINTELE SENATULUI**

Potrivit dispozițiilor art.18 alin.(2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.255 din 11 mai 2005 privind sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 privind trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților, prin care Curtea Constituțională a constatat că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 privind trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților, precum și ordonanța de urgență sunt neconstituționale.

Primiți, vă rog, Domnule Președinte, asigurarea deplinei noastre considerații.

**PREȘEDINTE**

**Prof. univ. dr. IOAN VIDA**

# CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

**Dosar nr.319A/2005**

**Decizia nr. 255**

**din 11 mai 2005**

**privind sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 privind trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților**

Curtea Constituțională a fost sesizată, în temeiul dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituția României și ale art.15 din Legea nr.47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cu privire la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 privind trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților, de către un grup de 26 de senatori, și anume: Antonie Iorgovan, Mihai Ungheanu, Șerban Nicolae, Ovidiu Teodor Crețu, Viorel Ștefan, Neculai Apostol, Doina Silistru, Aurel Gabriel Simionescu, Radu Cristian Georgescu, Sever Șter, Vasile Ioan Dănuț Ungureanu, Angel Țilvăr, Toma Ion, Radu-Cătălin Mardare, Viorel Arcaș, Dan Mircea Popescu, Doru Ioan Tărăcilă, Liviu Doru Bindea, Verginia Vedinaș, Iorga Nicolae, Gheorghe Funar, Valentin Dinescu, Eugen Mihăescu, Stan Petru și Irina Loghin.

Sesizarea a fost trimisă Curții Constituționale prin adresa nr.1101 din 7 aprilie 2005 a secretariatului general al Senatului și formează obiectul Dosarului nr.319A/2005.

În cuprinsul sesizării, autorii acesteia formulează o serie de critici de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004, care, în esență, supun atenției Curții cele ce urmează:

Ordonanța de urgență a Guvernului nr.100/2004 a fost adoptată la 16 noiembrie 2004 și publicată în Monitorul Oficial al României nr.1073 din 18 noiembrie 2004.

La 7 martie 2005, Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a respins proiectul legii de aprobare, pentru ca, ulterior, și anume la 30 martie a.c., Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, să-l adopte, cu modificări și completări esențiale.

Legea astfel adoptată, consideră autorii sesizării, este neconstituțională, întrucât încalcă dispoziții și principii ale Legii fundamentale, printre care principiul privind apărarea securității naționale, care, deși nu este prevăzut *in terminis* în Constituție, rezultă din substanța reglementării.

Pe această linie de gândire, se reține că procedura de adoptare a Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 este esențial viciată, întrucât contravine prevederilor constituționale privitoare la competența de Cameră decizională a Senatului în materia securității naționale, sub aspectele ce intră sub incidența art.118 alin.(2) din Constituție.

În susținerea acestei teze se invocă consecințele juridice negative pe care reglementarea astfel adoptată, deși formal, cu un alt obiect, este de natură să le producă la nivelul infrastructurii indispensabile asigurării capacității de apărare a țării.

Cu aceeași finalitate, este combătută afirmarea competenței decizionale a Camerei Deputaților, în condițiile în care, consideră autorii sesizării, nu ne aflăm în prezența unui act normativ care vizează regimul general al proprietății, ci reglementează un transfer al dreptului de proprietate asupra unor bunuri individualizate, imobile și mobile, scoase astfel din proprietatea publică a statului și trecute în proprietatea privată a unei structuri bisericești.

Procedura constituțională de adoptare a legii în cauză este viciată și datorită faptului că, în calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților a adoptat legea, respinsă de Senat, într-o formă diferită de cea supusă aprobării acestuia, prin completarea art.1 cu alin.8, 9 și 10 și introducerea unei noi anexe (anexa nr.4). Noile prevederi intră sub incidența art.118 alin.(2) din Constituție și, drept urmare, atrag competența decizională a Senatului, ceea ce impunea

întoarcerea legii la Senat, care urma să decidă cu privire la acestea, în mod definitiv, în procedură de urgență.

În sfârșit, competența decizională a Senatului este dedusă și din prevederile art.117, coroborat cu art.73 alin.(3) lit.e) din Constituție, a căror incidență rezultă din existența, în ordonanță, a unor dispoziții privitoare la reorganizarea administrației centrale de specialitate.

Distinct de aspectele înfățișate privind încălcarea competenței decizionale a Senatului în domeniul supus reglementării, prin sesizare se consideră că legea criticată este neconstituțională și prin raportare la prevederile Legii fundamentale în materia proprietății.

În acest sens, sunt invocate prevederile art.136 alin.(3) din Constituție, care includ în sfera bunurilor proprietate publică „*apele cu potențial energetic valorificabil de interes național,*”, , prevederi încălcate, în condițiile în care, prin ordonanța în cauză, bunuri susceptibile de o asemenea calificare sunt scoase din domeniul public și trecute în proprietatea privată a unui alt titular decât statul.

În egală măsură, se încalcă, potrivit opiniei autorilor sesizării, și prevederile art.44 alin.(4) din Constituție, text care interzice naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularului. Or, se apreciază, ceea ce este prohibit într-un sens este prohibit și în celălalt sau, altfel spus, de vreme ce naționalizarea, ca și orice altă modalitate de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri proprietate privată, inclusiv pe criterii religioase, este interzisă, o atare interdicție operează și cât privește trecerea unor bunuri proprietate publică în proprietate privată, în considerarea apartenenței beneficiarului la structurile bisericești.

Prin utilizarea unui raționament similar, se susține și încălcarea art.44 alin.(3) din Constituție, exigențele constituționale în materie de expropriere pentru cauză de utilitate publică fiind incidente și în ipoteza în care cel lipsit de proprietate este statul, căruia i s-ar cuveni, în concordanță cu textul constituțional invocat, aceeași dreaptă și prealabilă despăgubire, ceea ce ordonanța nu prevede.

Curtea este sesizată, de asemenea, și cu privire la încălcarea normelor și principiilor Constituției referitoare la economie, așa cum rezultă din prevederile art.135 alin.(1) și (2) lit.a), întrucât, prin efectul împroprietăririi unei structuri bisericești, cu bunurile menționate în ordonanță, pe care urmează să le exploateze în folos propriu, acesteia i se conferă statutul de agent economic și, întrucât nu este ținută la nici o contraprestație echivalentă, i se recunoaște un regim privilegiat, incompatibil cu principiul liberei inițiative și al concurenței.

Totodată, reglementarea legală criticată contravine și prevederilor art.135 alin.(2) lit.b) și d) din Constituție, care consacră cu titlu de obligație în sarcina statului protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară, ca și exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național.

Prin sesizare se susține că reglementarea menționată încalcă, de asemenea, normele și principiile constituționale în materie de protecție a mediului, și anume art.35, care instituie în sarcina statului obligația de a asigura cadrul legislativ de natură să permită exercitarea de orice persoană a dreptului la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic, și art.135 alin.(2) lit. e), potrivit căruia același stat este ținut să asigure refacerea și ocrotirea mediului înconjurător și menținerea echilibrului ecologic. În susținerea unui atare fine de neconstituționalitate, se consideră că modificările de natură instituțională și administrativă, consecutive transferului dreptului de proprietate, înlătură regimul de exploatare, ca și pe cel de pază și protecție de drept public, oferind astfel câmp liber arbitrariului în administrarea și exploatarea pădurilor, ca bun public de interes național, statul abdicând astfel de la obligațiile sale constituționale.

Împroprietăriră Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților cu o suprafață de 90.000 ha de pădure, la care se adaugă bunurile mobile acolo aflate sau aferente, dispusă prin ordonanța de urgență, a impus adoptarea unor prevederi prin care se stabilește infrastructura instituțională și organizatorică necesară administrării și exploatării acestui conglomerat de bunuri și valori, implementată, prin voința statului, în sistemul de organizare propriu și autonom al Bisericii, astfel cum este reglementat prin Statutul său.

Or, indiferent de finalitatea urmărită, reglementarea în cauză constituie, sub acest aspect, o ingerință a statului în organizarea și funcționarea unui cult religios și, prin aceasta, o încălcare a prevederilor art.29 alin.(3) și (5) și art.73 alin.(3) lit.s) din Constituție, texte care consacră libertatea organizatorică și autonomia cultelor religioase față de stat, limitat a stabili, prin lege organică, numai regimul general al acestora.

În sfârșit, potrivit sesizării, o asemenea împrăștiere este de natură să creeze un precedent legal, în al cărui temei atât celelalte 26 episcopii sau arhiepiscopii aparținente Bisericii Ortodoxe Române, cât și entitățile organizatorice ale celorlalte culte religioase care își desfășoară activitatea pe teritoriul țării, în spiritul toleranței și respectului reciproc, vor putea considera că sunt îndreptățite și vor solicita statului adoptarea de măsuri similare în ceea ce le privește. S-ar putea ajunge astfel – consideră autorii sesizării- la transformarea suveranității statului, a suveranității naționale a poporului român, într-o formă fără fond, ceea ce, față de principiile consacrate de art.1 și 2 din Constituție, este de neconceput.

Ulterior, și anume la 11.04.2005, pe calea unei «sesizări-completare » semnată de 26 senatori, Curtea Constituțională a fost învestită cu un « supliment » la sesizarea inițială, prin care sunt aduse și alte argumente în susținerea criticilor de neconstituționalitate deja formulate și se invocă un fine de neconstituționalitate nou al Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004.

Sub primul dintre aspectele menționate, se face referire la prevederile art.136 alin.(3) din Constituția revizuită, potrivit cărora bunurile obiect exclusiv al proprietății publice sunt cele prevăzute *in terminis* în Legea fundamentală, precum și cele stabilite de legea organică, respectiv de Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, în vigoare atunci și care, prin efectul trimiterii, face corp comun cu Constituția. Or, în măsura în care, la poziția 4 din Anexa la această lege, sunt menționate pădurile, iar la poziția 14 din aceeași Anexă, rețelele de transport al energiei electrice, asemenea bunuri nu pot fi scoase din domeniul public, nici chiar prin lege organică, care, prin ipoteză, ar

putea doar reîntregi, nu însă diminua sfera bunurilor proprietate publică. Dar o reglementare a cărei modificare, datorită sorgintei sale constituționale, este prohibită, chiar dacă are loc pe cale de lege organică, *a fortiori* nu poate fi adoptată printr-o Ordonanță de urgență, fără ca aceasta să nu fie viciată de neconstituționalitate.

Sub al doilea aspect, sesizarea completatoare invocă neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 în raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituție, potrivit cărora Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată. Întrucât însă nu s-a demonstrat existența unei asemenea situații și, obiectiv, nici nu există, ordonanța menționată este neconstituțională.

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea de neconstituționalitate, astfel cum a fost completată, a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a prezenta punctele lor de vedere.

**Guvernul**, cu adresa nr.5/2161/C.P.T. din 28 aprilie 2005, a transmis Curții Constituționale **punctul său de vedere** referitor la sesizarea de neconstituționalitate, în cuprinsul căruia arată următoarele :

Obiectul de reglementare al ordonanței aprobate, constând în trecerea unei suprafețe de teren forestier din proprietatea publică a statului în aceea a Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților, nu este de natură să antreneze competența decizională a Senatului. O asemenea măsură nu poate fi calificată ca interesând sfera securității naționale și, drept urmare, domeniile care, potrivit art.118 alin.(2) din Constituție, se reglementează prin lege organică și potrivit art.75 alin.(1) din aceeași lege, determină competența de cameră decizională a Camerei Deputaților. Nici susținerea competenței decizionale a Senatului, în considerarea unei pretinse reorganizări a administrației centrale de stat dispuse prin ordonanță, nu poate fi reținută, întrucât dispozițiile criticate se referă la organizarea unei structuri silvice centrale autorizate și nu a unei instituții de natura celor prevăzute de art.117 din Constituție.

Nu poate fi primită nici critica referitoare la încălcarea principiilor constituționale în materie de proprietate, consacrate de art.136 alin.(3) și (4) din Constituție, deoarece bunurile la care se referă autorii sesizării nu fac parte din categoria celor care constituie obiect exclusiv al proprietății publice.

Nici susținerea potrivit căreia, prin ordonanță și, deci, și prin legea de aprobare a acesteia, se încalcă prevederile art.44 alin.(3) și (4) din Constituție nu este întemeiată, întrucât, prin definiție, naționalizarea și exproprierea constituie acte ale puterii de stat prin care se realizează trecerea în proprietatea publică a unor bunuri proprietate privată, operația inversă fiind lipsită de acoperire conceptuală.

În egală măsură de lipsită de temei este și critica referitoare la încălcarea obligației statului prevăzută de art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, prin exonerarea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților de aportul unor sume la bugetul de stat, cu titlu de contraprestație, întrucât, așa cum rezultă din expunerea de motive, reglementarea criticată concretizează voința legiuitorului de a identifica o soluție rațională și de durată pentru conservarea, restaurarea și întreținerea patrimoniului național, cultural și religios din județul Suceava, care urmează să fie asigurate din veniturile obținute prin valorificarea produselor rezultate din exploatarea fondului forestier dobândit pe cale de împrumut. Așa fiind, reglementarea criticată, departe de a contraveni textului constituțional de referință menționat, constituie o concretizare a atribuției statului acolo prevăzută.

Nici critica referitoare la încălcarea prevederilor art.135 alin.(2) lit.e) și art.35 din Constituție nu este întemeiată, întrucât, din economia reglementării legale, rezultă că măsurile propuse nu pot avea efect negativ asupra mediului înconjurător și a echilibrului ecologic, iar cât privește « structura silvică autorizată », înființată pentru « coordonarea, îndrumarea și controlul activității ocoalelor silvice », rezervele privitoare la eficiența activității sale, în condițiile în care terenurile forestiere respective devin proprietate privată, nu sunt justificate, dacă se are în vedere că, și în prezent, administrarea pădurilor aflate în proprietate privată se realizează prin structuri silvice de stat sau private, cu respectarea regimului silvic instituit prin Ordonanța Guvernului nr.96/1998.



Tot astfel este lipsită de suport real critica cu privire la încălcarea prevederilor art.29 alin.(3) și (5) și art.73 alin.(3) din Constituție, care reglementează raporturile dintre stat și culte, deoarece trecerea unor bunuri în proprietatea unei structuri bisericești nu poate afecta, prin natura ei, regimul general al cultelor și libertatea de organizare a acestora.

În sfârșit, nu are temei nici critica potrivit căreia împroprietărirea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților ar crea un precedent, pentru pretenții similare din partea celorlalte episcopii sau arhiepiscopii ortodoxe, ca și din partea altor culte religioase care își desfășoară activitatea pe teritoriul țării, și, prin aceasta, ar face ca reglementarea care o consacră să încalce prevederile art.1 și 2 din Constituție. Concluzia lipsei de temei a criticii cu un atare obiect este impusă – consideră Guvernul - de lipsa oricărei legături între dispozițiile legale supuse controlului și textele constituționale de referință.

Așa fiind, sesizarea de neconstituționalitate privind dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 este, în totalitate, neîntemeiată.

**Președintele Camerei Deputaților și Președintele Senatului nu au comunicat punctele lor de vedere.**

## C U R T E A,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul raportor, dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 și ale Legii de aprobare a acesteia, expunerea de motive, precum și dispozițiile din Legea nr.47/1992, reține următoarele :

Potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și celor ale art.15 din Legea nr.47/1992, Curtea a fost legal sesizată și este competentă să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate formulată de un număr de 26 de senatori.

Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 și, implicit, însăși ordonanța aprobată, în integralitatea acestora.

În motivarea sesizării de neconstituționalitate este invocată încălcarea următoarelor prevederi ale Legii fundamentale : art.75 alin.(5), cu trimitere la art.118 alin.(2) și la art.73 alin.(3) lit.c), coroborat cu art.117 alin.(3) ; art.117, coroborat cu art.73 alin.(3) lit.e) ; art.136 alin.(3) și (4) și art.44 alin.(3) și (4) ; art.135 alin.(1) și alin.(2) lit.b) și d) ; art. 35 și art.135 alin.(2) lit.e) ; art.29 alin.(3) și (5) și art.73 alin.(3) lit.s) ; art.1 și art.2 ; art.115 alin.(4).

Criticile formulate pot fi incluse în două categorii :

- prima, referitoare la aspecte de neconstituționalitate extrinsecă, constând în încălcarea exigențelor constituționale în materie de delegare legislativă, prevăzute de art.115 alin.(4), precum și a celor referitoare la procedura de legiferare, deduse din coroborarea art.75 alin.(5) cu art. 118 alin.(2) și art.117 alin(3), și a art.117 cu art.73 alin.(3) lit.e) ;

- a doua, referitoare la aspecte de neconstituționalitate intrinsecă, constând în încălcarea prevederilor constituționale ale art.136 alin.(3) și (4) și art.44 alin. (3) și (4) referitoare la proprietate; art.135 alin.(1) și alin.(2) lit.b) și d) referitoare la economie ; art.35 și art.135 alin.(2) lit.e) referitoare la protecția mediului; art.29 alin.(3) și (5) și art.73 alin.(3) lit.s) referitoare la raporturile dintre culte și stat ; art.1 și art.2 referitoare la trăsăturile statului.

Curtea va examina, mai întâi, critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea exigențelor prevăzute de art.115 alin.(4) din Legea fundamentală, în materie de delegare legislativă, text care consacră posibilitatea Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență, în următorii termeni: „ *Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.*”

Așadar, potrivit dispozițiilor constituționale menționate, Guvernul poate adopta o ordonanță de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ:

- existența unei situații extraordinare ;

- reglementarea acesteia să nu poată fi amânată ;
- urgența să fie motivată în cuprinsul Ordonanței.

Dincolo de caracterul tranșant al formulei utilizate de legiuitorul constituant, intenția acestuia și finalitatea urmărită, constând în restrângerea domeniului în care Guvernul se poate substitui Parlamentului, adoptând norme primare în considerarea unor rațiuni pe care el însuși este suveran să le determine, sunt evidențiate cu pregnanță de deosebirile dintre actualul text constituțional și cel anterior, fostul articol 114 alin.(4) din Constituție, în forma inițială. Potrivit aceluși text, posibilitatea Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență era condiționată exclusiv de existența unor cazuri excepționale.

Termenul «*cazuri excepționale*» acolo utilizat a fost înlocuit, în noua redactare, cu acela de «*situații extraordinare*». Mai mult, deși diferența dintre cei doi termeni, din punctul de vedere al gradului de abatere de la obișnuit sau comun căruia îi dau expresie, este evidentă, același legiuitor a simțit nevoia să o pună la adăpost de orice interpretare de natură să minimalizeze o atare diferență, prin adăugarea sintagmei «*a căror reglementare nu poate fi amânată*», consacrand, astfel, *in terminis* imperativul urgenței reglementării. În sfârșit, din rațiuni de rigoare legislativă, a instituit exigența motivării urgenței în chiar cuprinsul Ordonanței adoptate în afara unei legi de abilitare.

Chiar sub imperiul reglementării constituționale anterioare în materie, Curtea, referindu-se la *cazul excepțional*, de care depindea legitimitatea constituțională a adoptării unei ordonanțe de urgență, a statuat că acesta este definit în raport cu «necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public» (Decizia nr.65 din 20 iunie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.129 din 28 iunie 1995). Cu aceeași finalitate, a definirii cât mai precise a *cazului excepțional*, Curtea a precizat că de esența acestuia este caracterul obiectiv, «în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes

public pe calea ordonanței de urgență » (Decizia nr.83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.211 din 8 iunie 1998).

Cele statuate de Curte în această materie, sub imperiul reglementării constituționale anterioare, ca urmare a unei interpretări care transgresa litera textului constituțional, evidențiindu-i înțelesul prin prisma intenției legiuitorului constituent și a finalității urmărite, ca și prin utilizarea unor principii și constante ale dreptului, sunt cu atât mai pertinente, în prezent, dacă se are în vedere că punctul de vedere înfățișat își are suport deplin în chiar litera reglementării constituționale de referință, în actuala sa redactare.

De altfel, însuși Guvernul, în art.2 lit. a) al Ordonanței de urgență nr.21 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.361 din 26 aprilie 2004, definește situația de urgență în termeni similari celor utilizați de Curte, și anume ca *« eveniment excepțional, cu caracter nonmilitar care prin amploare și intensitate amenință viața și sănătatea populației, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale importante, iar pentru restabilirea stării de normalitate sunt necesare adoptarea de măsuri și acțiuni urgente, alocarea de resurse suplimentare și managementul unitar al forțelor și mijloacelor implicate »*.

În raport cu obiectul criticii de neconstituționalitate formulate, Curtea reține că, în preambulul ordonanței de urgență aprobate prin legea criticată, caracterul de urgență este determinat de oportunitatea identificării în cel mai scurt timp, în condițiile reglementărilor actuale, a unei situații raționale și de durată în privința asigurării mijloacelor necesare pentru conservarea, restaurarea și întreținerea patrimoniului național, cultural și religios din județul Suceava, problematică ce vizează interesul social și constituie *situație extraordinară*.

Textul reprodus evidențiază rațiunea și utilitatea reglementării, nu însă și existența unei *situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată*, pe care mai degrabă o proclamă, fără a o motiva, potrivit exigenței textului constituțional de referință.

În opinia Curții, carențele, în motivarea unei asemenea situații, sunt cu atât mai evidente cu cât urgența reglementării, element complementar dar obligatoriu

pentru calificarea acesteia ca extraordinară, este determinată – potrivit textului din preambulul ordonanței – de « oportunitatea identificării[...] » ș.a.m.d.

Or, invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a *urgenței*, ceea ce, implicit, îl convertește în *situație extraordinară*, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc caracter obiectiv, ci, poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate, în a căror considerare, de altfel, reglementarea în cauză, a fost adoptată pe calea ordonanței. Întrucât, însă, asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței *situației extraordinare*, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar ajunge, astfel, ca un criteriu de constituționalitate - *situația extraordinară* -, a cărui respectare este, prin definiție, supusă controlului Curții, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil.

În sensul celor arătate, Curtea reține că starea precară a patrimoniului național, cultural și religios din județul Suceava, chiar dacă este obiectiv reală, poate constitui un argument în susținerea utilității reglementării, dar, în sine, nu acreditează și nu motivează urgența; este o situație cu caracter de durată, existentă cu suficient de mult timp înaintea adoptării reglementării în cauză și, ceea ce este esențial, a cărei rezolvare – deși înfățișată drept rațiunea și finalitatea principală a măsurii legislative adoptate - urmează să aibă loc numai după trecerea unei perioade de timp neprecizate, dar suficient de mare, de vreme ce finanțarea lucrărilor pe care le implică se prevede a fi asigurată din veniturile obținute de Arhiepiscopia Sucevei și Rădăuților, ca urmare a exploatării terenurilor forestiere a căror proprietară devenise.

Așa fiind, Curtea consideră că adoptarea reglementării în cauză, pe calea unei ordonanțe de urgență, nu îndeplinește exigențele constituționale impuse de art.115 alin.(4), de vreme ce urgența reglementării, consecutivă existenței unei situații extraordinare, invocată în preambulul ordonanței aprobate prin legea criticată, este infirmată de modul în care aceasta urmează a fi pusă în aplicare. Or,

*nota bene*, încetarea situației extraordinare, astfel cum este determinată în cuprinsul ordonanței, nu se poate produce decât prin finalizarea acțiunilor aici prevăzute.

Cu toate că obiectul sesizării de neconstituționalitate îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004, în exercitarea atribuției sale de control *a priori*, prevăzută de art.146 lit. a) din Constituție și de art.17 alin.(1) din Legea nr.47/1992 și în temeiul art.3 alin.(2) din aceeași lege, potrivit căruia « în exercitarea atribuțiilor care îi revin Curtea Constituțională este singura în drept să hotărască asupra competenței sale », această instanță a statuat în mod constant, în sensul că, într-o atare ipoteză, este competentă de a se pronunța și asupra constituționalității ordonanței de urgență astfel aprobate. Opțiunea Curții, în sensul arătat, este impusă, în prezent, de prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit căroră, « În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie ». În conformitate cu aceste prevederi, prin efectul aprobării de Parlament a unei ordonanțe viciate de neconstituționalitate, viciul preexistent al ordonanței în cauză nu este acoperit, nu dispare, de vreme ce, prin lege, nu se poate deroga de la Constituție, ci, dimpotrivă, se transmite și legii de aprobare, care devine astfel, în aceeași măsură și pentru aceleași motive, neconstituțională.

Pentru considerentele expuse, Curtea urmează să constate că Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 și ordonanța de urgență aprobată sunt neconstituționale.

Constatarea neconstituționalității actelor normative menționate, în raport cu primul dintre motivele invocate în sesizare, în ordinea de examinare stabilită de Curte, face inutilă verificarea celorlalte motive.

Având în vedere aceste considerente, dispozițiile art.115 alin.(4), art.146 lit.a) și art.147 alin.(2) din Constituție, precum și prevederile art.11 alin.(1) lit.A.a) și art.18 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cu majoritate de voturi,

## Curtea Constituțională

### În numele legii

#### Decide:

Constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 privind trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților, precum și ordonanța de urgență sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președintelui Camerei Deputaților, președintelui Senatului, primului-ministru, și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Dezbaterea a avut loc la data de 11 mai 2005 și la aceasta au participat: Ioan Vida, președinte, Nicolae Cochinescu, Aspazia Cojocaru, Constantin Doldur, Acsinte Gaspar, Kozsokár Gábor, Petre Ninosu, Ion Predescu și Șerban Viorel Stănoiu, judecători.

**PREȘEDINTELE**

**CURȚII CONSTITUȚIONALE,**

*Ioan Vida*

**Prof.univ.dr. Ioan Vida**



**PRIM-MAGISTRAT ASISTENT,**

*Claudia Miu*  
**Claudia Miu**

## OPINIE SEPARATĂ

Nu împărtășim opinia majorității judecătorilor Curții Constituționale care, prin Decizia nr.255 din 11 mai 2005, au constatat că *„Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a guvernului nr.100/2004 privind trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor – ROMSILVA în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților, precum și ordonanța de urgență sunt neconstituționale”*.

Pentru a pronunța această soluție, majoritatea membrilor Curții au reținut, din toate motivele invocate de autorii sesizării de neconstituționalitate formulate în temeiul art.146 lit.a) din Constituție, că *„adoptarea reglementării în cauză pe calea unei ordonanțe de urgență, nu îndeplinește exigențele constituționale impuse de art.115 alin.(4), de vreme ce urgența reglementării, consecutivă existenței unei situații extraordinare, invocată în preambulul ordonanței aprobate prin legea criticată, este infirmată în modul în care aceasta urmează a fi pusă în aplicare”*.



I. Din analiza considerentelor care au stat la baza acestei soluții privind neconstituționalitatea Legii adoptate de Parlament pentru aprobarea, cu modificări și completări, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004, se constată că majoritatea membrilor Curții a apreciat, bazându-se în special pe exegeza dispozițiilor constituționale, fără referire la obiectul ordonanței și la circumstanțele concrete ale reglementării, că ordonanța aprobată nu a fost emisă cu respectarea condițiilor prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție. În acest sens, se susține că formularea „*situații extraordinare*”, utilizată în art.115 alin.(4) al Constituției revizuite ca o condiție a emiterii ordonanței de urgență, marchează o diferență evidentă „*din punctul de vedere al gradului de abatere de la obișnuit sau comun*”, față de formularea „*cazuri excepționale*”, utilizată anterior revizuirii Constituției de articolul 114 alin.(4). Totodată, autorii deciziei au apreciat că prin „*adăugarea sintagmei «a căror reglementare nu poate fi amânată»*” textul constituțional în vigoare consacră *in terminis* imperativul urgenței reglementării.

Considerăm că acest argument al autorilor deciziei nu poate fi reținut, întrucât, chiar dacă textul actual al art.115 alin.(4) al Constituției obligă Guvernul la mai multă rigoare în emiterea ordonanțelor de urgență prin necesitatea motivării urgenței în cuprinsul acestora, nu se poate considera că el marchează o diferență evidentă în ce privește gradul de abatere de la obișnuit sau comun a situațiilor în care se justifică adoptarea

ordonanțelor de urgență, față de reglementarea anterioară. Examinarea oricărui dicționar scoate în evidență faptul că atât noțiunea „*extraordinar*”, utilizată în textul actual al Constituției, cât și cea de „*exceptional*”, utilizată în textul constituțional anterior revizuirii, sunt definite la fel, utilizându-se în explicarea sensului lor, practic, aceleași cuvinte, și în final explicându-se una prin cealaltă (a se vedea *Dicționarul explicativ al limbii române*, Ediția a II-a, Univers enciclopedic, București, 1998, dar și dicționarele străine, cum ar fi, de exemplu, *Dicționarul Robert*, *Dicționarul Larousse*).

În ceea ce privește referirea pe care autorii deciziei o fac, în încercarea de a desprinde un sens mai restrictiv al formulării „*situații extraordinare*” utilizată de textul art.115 alin.(4) din Constituție la definirea „*situației de urgență*” dată prin art.2 lit.a) al Ordonanței de urgență nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, considerăm că aceasta nu are nici un fel de concludență în ceea ce privește analiza îndeplinirii condiției constituționale a emiterii ordonanțelor de urgență, condiție care impune existența unor „*situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată*”, iar nu a unor „*situații de urgență*”, astfel cum acestea din urmă sunt definite de această ordonanță de urgență. De altfel, este de observat că din examinarea conținutului Ordonanței de urgență nr.21/2004, aceasta are ca obiect de reglementare, așa cum se precizează

în preambulul său, să asigure „*instituirea, în cel mai scurt timp, a unui cadru legal modern și a unor mecanisme manageriale perfecționate, menite să asigure, în mod unitar și profesionist, apărarea vieții și sănătății populației, a mediului înconjurător, a valorilor materiale și culturale importante, pe timpul producerii unor situații de urgență, care să permită restabilirea rapidă a stării de normalitate*”. În concret, Ordonanța de urgență nr.21/2004 se referă la organizarea unui sistem de gestionare a situațiilor produse în condițiile creșterii gravității riscurilor nonmilitare la adresa securității naționale, al schimbărilor climatice radicale, al dezvoltării experimentelor științifice cu efecte imprevizibile, al diversificării activităților economice legale care utilizează, produc și comercializează substanțe periculoase.

În opoziție cu decizia adoptată cu votul majorității membrilor Curții Constituționale, considerăm, pe baza analizării elementelor concrete ale reglementării în cauză, că legea prin care a fost aprobată, cu modificări și completări, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.100/2004 este constituțională, întrucât adoptarea ordonanței s-a făcut cu respectarea condițiilor prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție, text conform căruia „*Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora*”.

Apreciem că textul constituțional enunțat nu ar putea fi aplicat fără a se lăsa o marjă de apreciere Guvernului emitent al ordonanței de urgență în determinarea concretă a „*situațiilor extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată*”. Guvernul are însă obligația fermă de a motiva urgența în cuprinsul ordonanței.

Prin art.1 alin.(1) al Ordonanței în cauză, adoptată de Guvern la 16 noiembrie 2004, s-a aprobat trecerea terenurilor în suprafață de 90 mii hectare fond forestier, din proprietatea publică a statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor – ROMSILVA, în domeniul privat al statului, în administrarea Ministerului Culturii și Cultelor pentru Arhiepiscopia Sucevei și Rădăuților, iar prin alin.(2) al aceluiași articol al ordonanței de urgență, s-a dispus trecerea terenurilor respective în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților.

Totodată, potrivit dispozițiilor art.3 al ordonanței de urgență, s-a prevăzut că „*veniturile obținute prin valorificarea în condițiile legii a produselor lemnoase și nelemnoase ale fondului forestier vor fi utilizate pentru acoperirea cheltuielilor de administrare și gospodărire în regim silvic a pădurilor, precum și pentru finanțarea activităților de restaurare, întreținere și conservare a patrimoniului național cultural și religios al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților*”, iar potrivit art.4 alin.(1) al ordonanței, s-a prevăzut că „*terenurile primite de Arhiepiscopia Sucevei și Rădăuților rămân în proprietatea acesteia și nu pot fi înstrăinate*”.

În preambulul ordonanței, Guvernul a justificat caracterul de urgență al reglementării, arătând că acesta este *„determinat de oportunitatea identificării în cel mai scurt timp, în condițiile reglementărilor actuale, a unei soluții raționale și de durată în privința asigurării mijloacelor necesare pentru conservarea, restaurarea și întreținerea patrimoniului național, cultural și religios din județul Suceava, problematică ce vizează interesul social și constituie situație extraordinară”*.

Mult mai pe larg, în Nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004 se arată că în trecutul mai îndepărtat, începând cu anul 1783, *„în zona de nord a țării, respectiv în raza județului Suceava, a funcționat «Fondul Bisericesc Ortodox de Bucovina», care a fost creat pentru administrarea unor importante suprafețe de păduri, terenuri agricole și altor bunuri ce au aparținut mănăstirilor din zonă, domeniilor domnești și altor proprietari din Moldova, ale căror proprietăți au fost etatizate de fostul imperiu austro-ungar”*. Totodată, se arată în aceeași notă de fundamentare, potrivit Legii nr.295/1946 privind repunerea în vigoare și modificarea unor articole din Legea pentru organizarea Bisericii Ortodoxe Române, *„Fondul Bisericesc Ortodox din Bucovina a avut statutul unei fundații, fiind persoană juridică de drept public”*.

În aceeași notă de fundamentare a ordonanței de urgență, invocându-se și experiența anterioară, Guvernul justifică, ca și în preambulul ordonanței, urgența reglementării respective prin *„oportunitatea identificării*

*în cel mai scurt timp, în condițiile reglementărilor actuale a unei soluții raționale și de durată în privința asigurării mijloacelor necesare pentru conservarea, restaurarea și întreținerea patrimoniului național, cultural și religios din județul Suceava [prin] trecerea în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților a unei suprafețe de 90 mii hectare fond forestier, din terenurile care au fost administrate în trecut de fostul Fond Bisericesc Ortodox din Bucovina”. În același timp, nota de fundamentare consemnează că, prin măsura respectivă, „bugetul de stat va fi degrevat de cheltuielile aferente întreținerii și restaurării patrimoniului respectiv, urmând ca acestea să fie asigurate din veniturile obținute prin valorificarea rațională a produselor lemnoase și nelemnoase ale pădurii”.*

Elementele concrete de mai sus, care se constituie, în ansamblul lor, în motivarea situației extraordinare care a stat la baza adoptării ordonanței de urgență, se regăsesc și în expunerea de motive la proiectul legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004. Din analiza conținutului actelor existente la dosar, rezultă cu prisosință, în opinia noastră, că adoptarea ordonanței de urgență în cauză s-a făcut cu respectarea condiției constituționale a existenței unei situații extraordinare a cărei reglementare nu putea fi amânată. Acest lucru este evident dacă se are în vedere faptul, binecunoscut, că în materia reparațiilor pentru proprietățile imobiliare de care au fost deposedate cultele religioase în perioada regimului totalitar s-a întârziat mult, precum și împrejurarea că măsura luată prin

ordonanță vizează în mod direct și imediat un interes public major, insistent subliniat în cuprinsul ordonanței, în nota de fundamentare a acesteia, cât și în expunerea de motive la proiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență, și anume acela al **degrevării bugetului public național** de sarcina privind asigurarea mijloacelor necesare pentru finanțarea activităților de restaurare, întreținere și conservare a patrimoniului național cultural și religios al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților, a cărei importanță este atât de cunoscută atât în țară, cât și în străinătate.

De altfel, este de observat că, prin Decizia nr.234 din 20 decembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Curtea Constituțională analizând, într-un alt context, condiția prevăzută de art.114 alin.(4) din Constituție, pentru emiterea ordonanțelor de urgență, înainte de revizuire acesteia, a statuat, de principiu, că *„existența «cazului excepțional» de care textul constituțional condiționează posibilitatea Guvernului de a recurge la această modalitate de delegare legislativă, este justificată prin nenumăratele demersuri ale unor persoane, făcute după căderea regimului comunist, în vederea restituirii bunurilor imobile confiscate sau naționalizate după anul 1940 de regimurile totalitare, precum și prin «obligațiile asumate de România», între care se numără și restituirea comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale”*.

Acest considerent cu evidentă valoare de principiu este aplicabil, în opinia noastră, *mutatis mutandis*, și în cazul justificării cazului extraordinar prevăzut în actuala redactare a textului art.115 alin.(4) din Constituție.

Considerăm, de asemenea, semnificativ pentru concluzia pe care o susținem, cu privire la justificarea și la urgența reglementării situației extraordinare, faptul că ordonanța de urgență a fost adoptată de Guvernul în funcție înainte de alternanța la guvernare, care a intervenit în decembrie 2004, în timp ce legea de aprobare a ordonanței a fost adoptată de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională, cu votul majorității constituite după această dată.

Având în vedere cele de mai sus, opinăm că, în cauză, Legea pentru aprobarea, cu modificări și completări, a Ordonanței Guvernului nr.100/2004 este constituțională, întrucât condițiile prevăzute de Legea fundamentală pentru emiterea ordonanței de urgență – existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată și obligația de a motiva urgența în cuprinsul ordonanței – erau îndeplinite.

**II.** Considerăm că în mod greșit, prin dispozitivul deciziei pronunțate, cu votul majorității membrilor Curții Constituționale, s-a constatat neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004.

Prin pronunțarea acestei soluții, Curtea Constituțională și-a încălcat competența prevăzută de art.146 din Constituție.



În cauză, Curtea Constituțională a fost sesizată, conform dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, numai cu privire la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004, înainte de promulgarea acesteia.

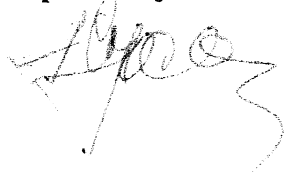
Or, în cadrul controlului prealabil de constituționalitate a legilor, prevăzut de art.146 lit.a) din Constituție, Curtea nu se poate pronunța în sensul declarării neconstituționalității unei ordonanței emise de Guvern.

Apreciem că numai în mod indirect, în considerentele deciziei, Curtea putea, analizând constituționalitatea legii de aprobare a ordonanței, să se refere la nerespectarea condițiilor constituționale de adoptare a acesteia, în situația în care a reținut că legea este neconstituțională pentru acest motiv.

Conform sistemului nostru constituțional, ordonanțele emise de Guvern nu pot forma decât obiect al controlului ulterior de constituționalitate, prevăzut de art.146 lit.d) din Constituție, care poate fi declanșat numai pe calea unei excepții ridicate în fața instanțelor judecătorești sau, direct, de către Avocatul Poporului.

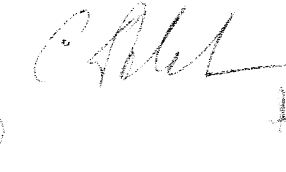
**Judecător,**

**Aspazia Cojocaru**



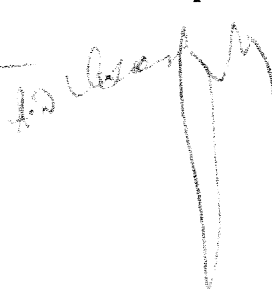
**Judecător,**

**Constantin Doldur**



**Judecător,**

**Acsinte Gaspar**



**Judecător,**

**Gábor Kozsokár**

