



PRIM MINISTRU

B0 1509/2021

1509/2021

Doamnă președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *proiectul de lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în vederea punerii în operă a voinței suverane a poporului român, exprimată la referendumul organizat în data de 26 mai 2019 și a modificării tipurilor de acte adoptate de Guvern în acord cu deciziile Curții Constituționale, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de doamna deputat PSD Steluța-Gustica Cătănicu și un grup de deputați PSD (Plx. 550/2020, Bp. 418/2020).*

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, cu un nou articol, art. 37¹, vizându-se interzicerea posibilității legiferării pe calea ordonanțelor de urgență în domeniul legilor constituționale, al infracțiunilor și pedepselor, precum și în domeniul organizării judiciare.

Totodată, se prevede că ordonanțele de urgență ale Guvernului nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție sau drepturile electorale ale cetățenilor și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.

II. Observații

1. Prin propunerea legislativă se urmărește introducerea unui nou articol, art. 37¹, în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019*, care completează regimul juridic al ordonanțelor de urgență stabilit la nivel constituțional prin art. 115. Justificarea inițiatorilor este că astfel se aduc la îndeplinire rezultatele referendumului consultativ organizat în data de 26 mai 2019.

Regimul juridic al ordonanțelor de urgență este stabilit la nivel constituțional de art. 115, astfel cum a fost interpretat de Curtea Constituțională în jurisprudența sa. Potrivit acestei jurisprudențe, Curtea reține că, potrivit dispozițiilor art. 115 din *Constituție*, Guvernul are o competență normativă derivată fie dintr-o lege de abilitare, fie din însăși *Constituție*, cu un caracter special și limitat, specific unei competențe de atribuire. Exercițarea acestei competențe se include tot în sfera puterii executive și constă în posibilitatea de a emite două categorii de acte normative: ordonanțe simple și ordonanțe de urgență (a se vedea *Decizia nr. 1.189/2011*¹).

Regimul particular al ordonanței de urgență este prevăzut în art. 115 alin. (4)-(6) din *Constituție* și se referă la cazurile în care poate fi emisă: situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acesteia; intrarea în vigoare numai după depunerea spre dezbatere în procedură de urgență la prima Cameră sesizată și convocarea obligatorie a Parlamentului, dacă nu se află în sesiune; domeniul de reglementare: acesta poate fi și de natura legilor organice, caz în care legea de aprobare se adoptă cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1) din *Constituție*; ordonanța de

¹ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 lit. f) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2003 privind organizarea Gărzii Financiare*.

urgență nu poate fi, însă, adoptată în domeniul legilor constituționale, nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de *Constituție*, drepturile electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică. Întrucât prevederile constituționale stabilesc cadrul și limitele exercitării delegării legislative, condiționând legitimitatea și, deci, constituționalitatea ordonanțelor Guvernului de îndeplinirea unor cerințe exprese, calificate în jurisprudența Curții Constituționale drept criterii de constituționalitate, cu privire la îndeplinirea sau nu a exigențelor constituționale se poate pronunța doar instanța constituțională.

Examinând dispozițiile art. 115 alin. (6) din *Constituție*, care prevăd că "*Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică*", Curtea constată că norma constituțională instituie veritabile limitări ale competenței atribuite Guvernului.

În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că "*se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că "nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale" și că "nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică". În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă "afectează", dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin*". În continuare, Curtea a arătat că verbul "*a afecta*" este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «*a suprima*», «*a aduce atingere*», «*a prejudicia*», «*a vătăma*», «*a leza*», «*a antrena consecințe negative*» (a se vedea în acest sens *Decizia nr. 1.189/2008*², precitată).

Cu alte cuvinte, "*Guvernul nu are nicio competență de legiferare în domeniul legilor constituționale („ordonanțele de urgență nu pot fi*

² referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 32 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali*.

adoptate în domeniul legilor constituționale“) și cel al legilor care vizează măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică („ordonanțele de urgență nu pot viza măsuri de trecere silită“), acestea fiind în competența de legiferare exclusivă a Parlamentului, sub toate aspectele pe care le reglementează în conținutul lor normativ, și are o competență de legiferare limitată în domeniile care vizează regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție și drepturile electorale („ordonanțele de urgență nu pot afecta“), cu privire la care aplicarea interdicției constituționale exprese este condiționată de adoptarea unor reglementări care suprimă, aduc atingere, prejudiciază, vatămă, lezează, în general, antrenează consecințe negative asupra drepturilor, libertăților și îndatoririlor constituționale. În această din urmă ipoteză, dacă reglementările nu produc consecințele juridice menționate, Guvernul partajează competența de legiferare cu Parlamentul, fiind ținut însă de obligația de a motiva în conținutul actului normativ existența unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și urgența reglementării”. (A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 150/2020³).

2. Prin propunerea legislativă se propun modificări ale regimului constituțional al ordonanțelor de urgență, în sensul în care la alin. (1) al art. 37¹ se arată că Guvernul nu poate adopta ordonanțe de urgență în domeniul infracțiunilor și al pedepselor și în domeniul organizării judiciare, iar la alin. (2) se reiau parțial dispozițiile art. 115 alin. (6) din *Constituție*, conform cărora ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de *Constituție*, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. Având în vedere că regimul juridic al ordonanțelor de urgență este stabilit la nivel constituțional, apreciem că prin propunerea legislativă se tinde la revizuirea *Constituției*. Or, procedura de revizuire a *Constituției* este prevăzută de art. 150-152 din *Legea fundamentală*.

³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 26/2020 privind modificarea și completarea unor acte normative în materia alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, precum și unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor parlamentare anticipate.

Astfel, inițiativa de revizuire a *Constituției* aparține Președintelui României la propunerea Guvernului, cel puțin unei pătrimi din numărul deputaților sau al senatorilor, precum și la cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot cu îndeplinirea condițiilor de dispersie teritorială. Propunerea legislativă a fost inițiată de un număr de 5 parlamentari, ceea ce înseamnă că a fost formulată în temeiul art. 74 din *Constituție* privind inițiativa legislativă parlamentară, și nu ca inițiativă de revizuire a *Constituției*.

În consecință, apreciem că modificarea regimului juridic al ordonanțelor de urgență poate fi realizată doar prin modificarea *Legii fundamentale* și nu prin intermediul procedurii legislative obișnuite. În caz contrar, ar fi afectate prevederile art. 73 alin. (2) coroborat cu art. 150-152 din *Legea fundamentală*, care stabilește procedura de revizuire.

3. În ceea ce privește alin. (2) propus la art. 37¹ precizăm că, potrivit art. 16 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*: "*Într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referință. În asemenea cazuri preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază*".

Având în vedere că prin propunerea legislativă nu se dezvoltă și nici nu se detaliază soluțiile din *Constituție*, reglementarea constituie paralelism legislativ.

4. Cu privire la *Expunerea de motive*, apreciem că era necesară completarea instrumentului de prezentare și motivare cu justificări suplimentare ale soluției propuse, în acord cu dispozițiile art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, astfel încât acesta să cuprindă „*cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect*".

Având în vedere justificarea sumară în *Expunerea de motive* a soluției normative preconizate, apreciem că era necesară motivarea temeinică a acesteia pornind de la prevederile legale mai sus menționate. De altfel, prin raportare la art. 1 alin. (5) din *Constituție*, Curtea, în jurisprudența sa (*Deciziile nr. 141/2019, 139/2019*), a constatat neconstituționalitatea legii pentru lipsa studiilor de impact, respectiv pentru lipsa de fundamentare temeinică a reglementării. Astfel, în lipsa motivării sau al caracterului sumar al acesteia, precum și în lipsa unei fundamentări temeinice, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia, în condițiile unui pronunțat caracter tehnic al reglementării. Or, normele de tehnică legislativă prevăzute de art. 6 din *Legea nr. 24/2000* stabilesc în mod indubitabil obligația unei temeinice motivări a proiectului de act normativ.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Florin Vasile CÎTU
PRIM-MINISTRU

Doamnei senator **Anca Dana DRAGU**

Președintele Senatului