

DECIZIE Nr. 859/2015 din 10 decembrie 2015

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a
Guvernului nr. 7/2015 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate**

EMITENT: CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 103 din 10 februarie 2016

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Benke Károly	- magistrat-asistent-șef

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Luminița Nicolescu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2015 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.004D/2015.

2. La apelul nominal răspunde, pentru autorul excepției de neconstituționalitate, doamna consilier Ecaterina Mirea, cu împuternicire depusă la dosar. Procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Magistratul-asistent-șef referă asupra faptului că dezbaterile inițiale au avut loc în ședința publică din 5 noiembrie 2015, în prezența reprezentantului autorului excepției de neconstituționalitate, consilier Ecaterina Mirea, și cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Veisa, și au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când Curtea, constatând că nu este întrunită majoritatea prevăzută la art. 6 teza a doua și art. 51 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a dispus redeschiderea dezbaterilor și repunerea pe rol a cauzei pentru data de 10 decembrie 2015.

4. Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul reprezentantului Avocatului Poporului. Acesta reiterează motivele care au stat la baza ridicării prezentei excepții de neconstituționalitate, apreciind că actul normativ criticat încalcă exigențele constituționale ale art. 115 alin. (4) din Constituție, și solicită, în consecință, admiterea acesteia.

5. Având cuvântul, reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere ca neîntemeiată a excepției de neconstituționalitate. În acest sens, apreciază că motivele invocate atât în preambulul ordonanței de urgență, cât și în nota de fundamentare a acesteia demonstrează că adoptarea ordonanței de urgență criticată a fost realizată cu respectarea art. 115 alin. (4) din Constituție.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

6. Prin Adresa nr. 7.180 din 29 mai 2015, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 3.176 din 29 mai 2015, **Avocatul Poporului, în temeiul art. 146 lit. d) teza a doua din Constituție și al art. 32 din Legea nr. 47/1992, a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2015 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate.**

7. În motivarea excepției de neconstituționalitate sunt invocate, în mod exclusiv, critici de neconstituționalitate extrinsecă prin raportare la art. 115 alin. (4) din Constituție. În acest sens, se arată că ordonanța de urgență criticată nu a fost adoptată în considerarea vreunei situații extraordinare și că nu exista urgență în adoptarea acesteia. Preambulul ordonanței de urgență și nota de fundamentare a acesteia nu cuprind niciun element cuantificabil prin care să se demonstreze caracterul de urgență și situația extraordinară în care se află Guvernul și care ar pune această autoritate publică în imposibilitatea îndeplinirii funcției sale de administrare a proprietății publice și private a statului, cu respectarea principiului economicității, eficienței și eficacității în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului. Simpla afirmare a existenței situației extraordinare creează dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative.

8. Situația de fapt cu care se confruntă instituțiile publice, respectiv spații insuficiente, precum și soluțiile ce se impun nu pot fi convertite în împrejurări cu caracter extraordinar, ele nu implică o situație de criză care necesită identificarea urgentă a unei soluții. Elementele evidențiate în preambulul ordonanței de urgență criticate pot fi subsumate conceptului de oportunitate, mai ales că necesitatea adoptării de măsuri legislative și instituționale care să permită o mai bună administrare a bunurilor sechestrate și confiscate este cunoscută la nivelul Guvernului de peste 3 ani, reprezentând unul dintre obiectivele acestuia menționate în Hotărârea Guvernului nr. 215/2012 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2012 - 2015, a Inventarului măsurilor preventive anticorupție și a indicatorilor de evaluare, precum și a Planului național de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012 - 2015. Așadar, împrejurările enunțate de către Guvern nu pot fi calificate ca având o natură extraordinară.

9. Se mai susține că, din analiza preambulului ordonanței de urgență, nu reiese motivul pentru care reglementarea propusă nu poate fi amânată. Simplul fapt că o reglementare este oportună, utilă sau necesară nu înseamnă că ea trebuie aprobată cât mai repede posibil și, cu atât mai puțin, de către legiuitorul delegat.

10. Mai mult, urgența reglementării nu se justifică nici prin conținutul său normativ, ea necuprinzând vreo măsură care să rezolve o situație extraordinară, ci stabilește procedura de trecere a imobilelor confiscate din proprietatea privată a statului în proprietatea sa publică, în vederea dării lor în administrare instituțiilor publice. Astfel, domeniul de aplicare este unul general, neavând ca obiect o situație aparte, care să necesite o rezolvare urgentă. Nici problema costurilor ridicate pe care le impune administrarea imobilelor confiscate nu este rezolvată, gestionarea acestei problematice fiind transferată instituțiilor publice care le iau în administrare (a căror finanțare se realizează tot din bugetul de stat). De asemenea, nici procedura reglementată nu are caracter de celeritate. Așadar, urgența reglementării nu este justificată nici în preambulul actului normativ criticat, nici prin măsurile preconizate.

11. În final se arată că legiuitorul delegat nu a motivat urgența adoptării acesteia, în sensul că motivarea trebuie să fie una efectivă și să demonstreze necesitatea obiectivă a adoptării reglementării în regim de urgență, nu doar să enunțe această necesitate. Motivarea nu înseamnă justificarea pe fond a măsurilor propuse, ci a caracterului urgent a acestora, adică să se motiveze necesitatea adoptării lor prin ordonanță de urgență. Or, în speță, motivarea are un caracter general, fără a menționa informații concrete de natură să justifice urgența măsurilor propuse, și nu

cuprinde nicio mențiune cu privire la impactul financiar asupra bugetului, deși unul dintre motivele emiterii actului l-a reprezentat reducerea costurilor administrative și birocratice.

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

13. **Guvernul** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, pe lângă aspectele învederate în Nota de fundamentare și în preambulul ordonanței de urgență, se arată că în evidențele organelor de verificare la data de 31 decembrie 2014 existau 23 de imobile intrate prin confiscare în proprietatea privată a statului, iar la data de 26 mai 2015 numărul acestora era de 59. Se apreciază că, în privința acestora, organele de valorificare au atribuții extrem de restrânse, "nefiind împuternicite a efectua toate actele necesare administrării simple a acestora, cu atât mai mult ale administrării depline". Nu există un cadru legislativ cu privire la actele utile ce pot fi realizate pentru ca aceste bunuri să poată fi folosite conform destinației lor obișnuite până la valorificare, și nici cu privire la încheierea actelor necesare conservării. Astfel, se concluzionează în sensul că sunt neclare atribuțiile organelor de valorificare privind asigurarea pazei și alimentării cu utilități, luarea măsurilor necesare pentru apărarea împotriva incendiilor, efectuarea lucrărilor de întreținere și reparații necesare și asigurarea imobilelor. De asemenea, se arată că Ministerul Finanțelor Publice nu deține personal corespunzător din punct de vedere numeric și al calificării pentru a administra un număr atât de mare de bunuri imobile. Se precizează că, până în anul 2014, numărul bunurilor imobile intrate, prin confiscare, în proprietatea privată a statului era redus, imobilele fiind, totodată, și de mici dimensiuni, astfel încât deficiențele legislative menționate nu erau resimțite în mod acut.

14. Materializarea riscurilor rezultate din lipsa cadrului legal necesar bunei administrări și conservării a bunurilor imobile menționate, precum și valorificarea bunurilor în condiții nefavorabile de preț sau cu întârziere în condițiile Ordonanței Guvernului nr. 14/2007 pot prejudicia realizarea scopului eminentement preventiv al măsurii de siguranță al confiscării, respectiv prevenirea repetării de fapte periculoase în viitor. De aceea reglementarea situației pentru care a fost adoptată ordonanța de urgență nu putea fi amânată.

15. În privința justificării caracterului urgent al măsurilor preconizate, se arată că prin aplicarea ordonanței de urgență criticate vor fi reduse costurile aferente cheltuielilor cu chiriile ce sunt suportate din bugetul de stat, al căror quantum pentru anul 2015 se ridică la 187 milioane lei.

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

17. La dosarul cauzei au fost depuse din partea unor asociații și fundații, reprezentate de Asociația Centrul de Resurse Juridice din București și Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România - Comitetul Helsinki (APADOR-CH) din București, în calitate de amicus curiae, puncte de vedere în sensul admiterii excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, concluziile reprezentantului Avocatului Poporului, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

18. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10, 29 și 32 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

19. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2015 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 256 din 16 aprilie 2015, care cuprinde trei articole având următorul conținut normativ:

- Art. 1: "(1) Bunurile imobile intrate, prin confiscare, în proprietatea privată a statului pot fi transmise în domeniul public al statului și în administrarea autorităților administrației publice centrale, altor instituții publice de interes național, după caz, sau regiilor autonome de interes național, denumite în continuare entități beneficiare, prin hotărâre a Guvernului, inițiată de Ministerul Finanțelor Publice, în condițiile legii.

(2) Bunurile prevăzute la alin. (1) se dau în administrare entităților beneficiare, la solicitarea acestora, la valoarea stabilită potrivit art. 6 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 14/2007 pentru reglementarea modului și condițiilor de valorificare a bunurilor intrate, potrivit legii, în proprietatea privată a statului, republicată".

- Art. 2: "(1) Bunurile imobile ce fac obiectul prezentei ordonanțe de urgență se preiau pe bază de proces-verbal de predare-preluare încheiat între organul de valorificare și entitatea beneficiară. În toate cazurile, termenul de predare-preluare este de maximum 90 de zile de la data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului prevăzute la art. 1 alin. (1).

(2) În situația în care procesul-verbal de predare-preluare nu este încheiat în termenul stabilit în hotărârea Guvernului prevăzută la art. 1 alin. (1), bunurile revin de drept în proprietatea privată a statului și pot fi valorificate conform prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 14/2007, republicată".

- Art. 3: "(1) Bunurile imobile confiscate aflate în procedura de valorificare prin licitație publică la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență sunt supuse prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 14/2007, republicată, până la finalizarea procedurii de licitație publică.

(2) Dacă procedura de valorificare prin licitație publică nu s-a finalizat cu adjudecarea bunului imobil, acesta poate intra sub incidența prevederilor prezentei ordonanțe de urgență".

20. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2015 contravine dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 115 alin. (4) cu privire la condițiile adoptării ordonanțelor de urgență.

21. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că, potrivit art. 1 din ordonanța de urgență, neaprobată încă prin lege la data pronunțării prezentei decizii, bunurile imobile intrate în proprietatea privată a statului, prin confiscare, pot fi transmise în domeniul public al acestuia și în administrarea autorităților administrației publice centrale, altor instituții publice de interes național, după caz, sau regiilor autonome de interes național (entități beneficiare), la solicitarea acestora, prin hotărâre a Guvernului, inițiată de Ministerul Finanțelor Publice, în condițiile legii. Celelalte dispoziții sunt fie tehnice (art. 2 ? efectele încheierii/neîncheierii procesului-verbal de predare-preluare între organul de valorificare și entitatea beneficiară), fie tranzitorii (art. 3 - legea aplicabilă procedurilor de valorificare aflate în curs la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență).

22. Confiscarea bunurilor imobile se poate dispune, în principiu, fie potrivit art. 108 din Codul penal, care reglementează confiscarea specială și confiscarea extinsă ca măsuri de siguranță, fie potrivit art. 18 din Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 263 din 28 octombrie 1996.

23. Bunurile supuse confiscării speciale sunt următoarele [art. 112 alin. (1) din Codul penal]: bunurile produse prin săvârșirea faptei prevăzute de legea penală; bunurile care au fost folosite, în orice mod, sau destinate a fi folosite la săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală, dacă sunt ale făptuitorului sau dacă, aparținând altei persoane, aceasta a cunoscut scopul folosirii lor; bunurile folosite, imediat după săvârșirea faptei, pentru a asigura scăparea făptuitorului sau păstrarea folosului ori a produsului obținut, dacă sunt ale făptuitorului sau dacă, aparținând altei persoane, aceasta a cunoscut scopul folosirii lor; bunurile care au fost date pentru a determina

săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală sau pentru a răsplăti pe făptuitor; bunurile dobândite prin săvârșirea faptei prevăzute de legea penală, dacă nu sunt restituite persoanei vătămate și în măsura în care nu servesc la despăgubirea acesteia; bunurile a căror deținere este interzisă de legea penală. De asemenea, în condițiile art. 112¹ din Codul penal, sunt supuse confiscării și alte bunuri decât cele menționate la art. 112, în cazul în care persoana este condamnată pentru comiterea uneia dintre infracțiunile prevăzute la art. 112¹ alin. (1) din Codul penal, dacă fapta este susceptibilă să îi procure un folos material și pedeapsa prevăzută de lege este închisoarea de 4 ani sau mai mare. Potrivit art. 401 coroborat cu art. 404 alin. (4) lit. d) din Codul de procedură penală, hotărârea prin care instanța penală soluționează fondul cauzei trebuie să conțină în dispozitivul său, după caz, cele hotărâte de instanță în privința măsurilor de siguranță, așadar, și cele stabilite în privința confiscării speciale sau extinse. Totodată, potrivit art. 424 din Codul de procedură penală, hotărârea instanței de apel trebuie să cuprindă, în mod similar, cele hotărâte de instanță în privința măsurilor de siguranță.

24. Dacă în cursul urmăririi penale s-a luat una dintre măsurile de siguranță prevăzute de lege, în ordonanța de clasare sau de renunțare la urmărirea penală se va face mențiune despre aceasta și se va dispune sesizarea judecătorului de cameră preliminară cu propunerea de luare a măsurii de siguranță a confiscării speciale [art. 315 alin. (2) lit. c) și alin. (3), precum și art. 318 alin. (5) din Codul de procedură penală]. În acest caz, ordonanța de clasare, însoțită de dosarul cauzei, se înaintează instanței căreia i-ar reveni, potrivit legii, competența să judece cauza în primă instanță [art. 549¹ alin. (1) din Codul de procedură penală], iar judecătorul de cameră preliminară din cadrul acestei instanțe se pronunță asupra cererii prin încheiere motivată, putând dispune confiscarea bunurilor [art. 549¹ alin. (3) lit. b) din Codul de procedură penală].

25. De asemenea, confiscarea se poate dispune și în condițiile art. 18 alin. (1) din Legea nr. 115/1996, potrivit căruia "Dacă se constată că dobândirea unor bunuri anume determinate sau a unei cote-părți dintr-un bun nu este justificată, curtea de apel va hotărî fie confiscarea bunurilor sau a cotei-părți nejustificate, fie plata unei sume de bani, egală cu valoarea bunului, stabilită de instanță pe bază de expertiză. În cazul obligării la plata contravalorii bunului, instanța va stabili și termenul de plată".

26. Bunurile astfel confiscate trec în proprietatea privată a statului în temeiul hotărârii prin care instanța soluționează fondul cauzei sau al încheierii judecătorului de cameră preliminară [art. 3 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 14/2007 pentru reglementarea modului și condițiilor de valorificare a bunurilor intrate, potrivit legii, în proprietatea privată a statului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 694 din 23 septembrie 2014]. Încheierea judecătorului de cameră preliminară sau hotărârea judecătorească rămasă definitivă sau definitivă și revocabilă, după caz, se comunică de îndată deținătorului, în vederea notificării proprietarului sau persoanei îndreptățite [art. 3 alin. (9) din Ordonanța Guvernului nr. 14/2007]. Deținătorul bunului confiscat - persoana fizică sau juridică ce deține cu sau fără titlu bunuri cu privire la care s-a dispus confiscarea [art. 2 lit. b) coroborat cu art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 14/2007] - are obligația de a-l preda organului de valorificare [art. 6 din ordonanță] definit ca atare la art. 2 lit. a) din ordonanță, care, după preluarea bunului și după evaluarea acestuia de o comisie de evaluare [art. 6 alin. (3) din ordonanță], este obligat să îl valorifice [art. 1 din ordonanță]. Valorificarea bunurilor intrate în proprietatea privată a statului se face prin bursele de mărfuri, prin magazine proprii, licitație publică, în regim de consignație sau direct de la locul unde acestea se află [art. 9 din ordonanță].

27. Ordonanța Guvernului nr. 14/2007 este o reglementare cu caracter special în materia regimului juridic al bunurilor confiscate, care stabilește că acestea intră în proprietatea privată a statului și sunt supuse, în mod obligatoriu, valorificării; în consecință, rezultă că aceste bunuri, anterior adoptării ordonanței de urgență criticate, nu puteau fi trecute în proprietatea publică a statului în conformitate cu reglementarea de drept comun în materie, respectiv art. 8 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, publicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr. 448 din 24 noiembrie 1998, care prevede că "Trecerea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, potrivit art. 7 lit. e), se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local" [cu mențiunea că art. 7 lit. e) a fost abrogat, fără ca această abrogare să afecteze conținutul textului art. 8 alin. (1) din lege] sau art. 863 lit. e) din Codul civil, care prevede că dreptul de proprietate publică se dobândește "prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia, în condițiile legii". Așadar, statul nu putea opta în sensul păstrării în proprietatea sa privată a bunului imobil respectiv sau al transferului acestuia din proprietatea sa privată în cea publică.

28. În acest context normativ a fost adoptată ordonanța de urgență criticată, iar Guvernul a motivat situația extraordinară care a dus la emiterea acesteia prin:

- lipsa necesarului de spații pentru autoritățile administrației publice centrale și alte instituții publice de interes național, după caz, sau pentru regiile autonome de interes național, în condițiile în care unele locații actuale sunt improprii desfășurării activității în condiții optime sau unele imobile au fost retrocedate în condițiile legii, ceea ce afectează buna desfășurare a activității entităților respective și îndeplinirea atribuțiilor legale ale acestora și, totodată, generează cheltuieli suplimentare de funcționare, care grevează bugetul de stat;

- nivelul redus al cheltuielilor bugetare pentru finanțarea investițiilor destinate asigurării spațiilor de funcționare ale autorităților administrației publice centrale și ale altor instituții publice de interes național;

- creșterea exponențială a volumului bunurilor confiscate care fac obiectul valorificării de către aparatul propriu al organelor de valorificare din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală;

- menținerea unor costuri ridicate pentru conservarea bunurilor confiscate până la momentul valorificării acestora;

- principiul economicității, eficienței și eficacității utilizării resurselor alocate activității de valorificare a bunurilor intrate, în condițiile legii, în proprietatea privată a statului;

- necesitatea reducerii costurilor administrative și birocratice;

- imposibilitatea asigurării îndeplinirii de către Guvern a funcției de administrare a proprietății publice și private a statului, cu respectarea principiului economicității, eficienței și eficacității în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului.

29. Curtea constată că este incontestabil faptul că pentru a se răspunde din punct de vedere normativ în sensul dorit de Guvern la situația de drept existentă, respectiv consacarea normativă a posibilității transmiterii bunului imobil din proprietatea privată a statului în cea publică, este nevoie de o intervenție legislativă, însă, procedul legislativ utilizat trebuie ales cu respectarea exigențelor referitoare la condițiile de constituționalitate extrinsecă ale actului normativ adoptat. Opțiunea Guvernului pentru adoptarea ordonanței de urgență analizate trebuie să țină cont de condiționările constituționale specifice impuse prin art. 115 alin. (4), având în vedere faptul că Guvernul nu are un drept de apreciere absolut și necenzurabil în privința calificării unei situații de fapt ca întrunind elementele componente ale situației extraordinare. Din contră, dreptul său de apreciere trebuie să se supună exigențelor constituționale, iar controlul respectării acestora revine Curții Constituționale. De aceea, proclamarea în preambulul ordonanței de urgență a unor situații de fapt ca fiind subsumate conceptului de situație extraordinară nu echivalează cu o prezumție absolută în acest sens, ci ea exprimă o prezumție relativă, drept pentru care și actul normativ se bucură de o prezumție relativă de constituționalitate.

30. Având în vedere criticile de neconstituționalitate, raportate, în mod exclusiv, la dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție, Curtea constată că, potrivit jurisprudenței sale (de exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16

iunie 2005, Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014, sau Decizia nr. 761 din 17 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 46 din 20 ianuarie 2015), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

31. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență (a se vedea mutatis mutandis Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998). De asemenea, în accepțiunea Deciziei nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 341 din 17 aprilie 2006, "inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu" (a se vedea și Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014).

32. În acest context, Curtea reține că motivele enunțate în preambulul ordonanței de urgență, privite atât în mod individual, cât și în ansamblu, reprezintă aspecte de oportunitate a măsurii care urmează a fi luată, respectiv transmiterea bunurilor imobile confiscate din domeniul privat în cel public al statului. Acestea nu exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, ci o situație de continuitate, de durată, lipsită de noutate, în privința lipsei de spații cu care se confruntă autoritățile administrației publice, mai ales că actele normative referitoare la situațiile în care are loc confiscarea bunurilor imobile au o relativ lungă perioadă de aplicare. Așadar, Curtea reține că Guvernul demonstrează rațiunea, necesitatea, oportunitatea și utilitatea reglementării, nu însă și existența unei situații extraordinare, pe care doar o proclamă.

33. Cu privire la urgența reglementării, Curtea constată că reglementarea operativă a unor disfuncționalități sau perfecționarea cadrului legislativ se poate realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare, Guvernul neaducând argumente pertinente în sensul caracterului urgent al măsurii. În aceste condiții, motivarea urgenței adoptării ordonanței de urgență este una formală, lipsind practic de substanță textul constituțional al art. 115 alin. (4).

34. Totodată, Curtea reține că, potrivit art. 1 alin. (5) lit. c) și art. 11 lit. m) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 164 din 2 aprilie 2001, Guvernul exercită funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil și asigură administrarea proprietății publice și private a statului. Cu alte cuvinte, îndeplinirea funcției de administrare nu justifică o activitate legislativă ce ar fi conexasă acesteia; din contră, administrarea trebuie realizată în condițiile cadrului normativ edictat de legiuitorul originar sau delegat, iar aprecierea modului de îndeplinire a acestei funcții se raportează la cadrul normativ anterior referit. Dacă Guvernul dorește îmbunătățirea cadrului legislativ în domeniul administrării proprietății statului, va putea fie iniția un proiect de lege, fie să adopte o ordonanță în condițiile în care Parlamentul abilitază Guvernul în acest sens conform art. 115 alin. (1) - (3) din Constituție.

35. Având în vedere cele de mai sus, rezultă că oportunitatea, rațiunea și utilitatea reglementării, chiar dacă ele exprimă situații de fapt obiective, nu reprezintă o situație extraordinară a cărei reglementare să nu poată fi amânată și care să justifice, astfel, adoptarea unei ordonanțe de urgență.

36. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, al art. 1 - 3, art. 11 alin. (1) lit. A.d), art. 29 și al art. 33 din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și constată că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2015 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 10 decembrie 2015.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-asistent-șef,

Benke Károly

*

Dosar nr. 1.004D/2015

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu opinia majoritară, consider că excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2015 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate trebuia respinsă, pentru motivele ce se vor arăta în continuare.

Apreciez că instanța de contencios constituțional nu își motivează, în concret, soluția de admitere a excepției de neconstituționalitate, ci face trimitere la soluții de principiu ce au rezultat din considerentele avute în vedere la pronunțarea anumitor decizii cu privire la delegarea legislativă, concluzionând că motivele enunțate în preambulul ordonanței de urgență criticate, privite atât în mod individual, cât și în ansamblu, reprezintă aspecte de oportunitate, Guvernul

nemotivând existența unei situații extraordinare și neaducând argumente pertinente în sensul caracterului urgent al măsurii, iar motivarea adoptării ordonanței de urgență este una formală, care lipsește de substanță textul art. 115 alin. (4) din Constituție.

În ceea ce privește conținutul art. 115 din Constituție, în ansamblu, din economia acestor prevederi se observă că delegarea legislativă poate avea loc pe cale legală, în virtutea unei legi de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe, cât și delegarea legislativă constituțională, astfel cum această instituție a delegării legislative este prevăzută de art. 115 alin. (4). Textul constituțional nu reglementează în mod detaliat situațiile în care Guvernul poate recurge la adoptarea ordonanțelor de urgență, ci se referă la "situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată", obligând executivul să motiveze urgența în cuprinsul acestora.

Tocmai de aceea aceste prevederi constituționale nu trebuie analizate în mod singular, ci ele trebuie coroborate cu alte dispoziții constituționale sau infraconstituționale, spre exemplu art. 61 privind rolul și structura Parlamentului, art. 73 referitor la categorii de legi, art. 138 alin. (5) potrivit căruia "Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare" sau art. 102 alin. (1) potrivit căruia "Guvernul, potrivit programului său de guvernare (...) asigură realizarea politici interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice". Astfel, aceste din urmă prevederi se regăsesc și la nivel infraconstituțional, iar una dintre funcțiile pe care Guvernul o exercită, pentru realizarea Programului de guvernare, este aceea "de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;" [art. 1 alin. (5) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor]. Or tocmai aici trebuie căutat motivul pentru care Guvernul a ales să adopte Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2015 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate.

Curtea a apreciat în mod simplist că urgența trebuia să reiasă expres din motivarea acesteia în preambul la ordonanța de urgență și, prin urmare, în lipsa unei motivări detaliate (în practica recentă a instanței de contencios constituțional, urgența trebuie să fie motivată din ce în ce mai detaliat), a concluzionat că emiterea ordonanței de urgență s-a bazat exclusiv pe aspecte de oportunitate. Reîntorcându-ne la textul art. 115 alin. (4), în pofida unei jurisprudențe constante a instanței de contencios constituțional, potrivit cu care urgența trebuie motivată în preambulul ordonanței de urgență, apreciez că această jurisprudență este greșită; prevederile constituționale nefăcând nicăieri vorbire de motivarea urgenței în preambulul ordonanței de urgență, dimpotrivă, Guvernul "având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora". Prin urmare, urgența adoptării unei astfel de ordonanțe poate fi desprinsă și din conținutul acesteia, nu numai din preambulul său, și poate fi extrasă și din coroborarea altor aspecte reieșite din expunerea de motive la proiectul legii pentru aprobarea ordonanței de urgență a Guvernului.

De altfel, acesta este singurul considerent al Curții, fără a se baza pe argumente concrete. În acest sens, Curtea nu a luat în considerație și punctul de vedere al Guvernului, potrivit cu care, dacă la 31 decembrie 2014 existau 23 de imobile intrate prin confiscare în proprietatea privată a statului, imediat după adoptare, la data de 26 mai 2015 numărul acestora a crescut la 59, ceea ce sugerează că Guvernul a anticipat efectele unei eventuale neadoptări a actului normativ în cauză. Potrivit punctului de vedere al Guvernului, în privința acestor imobile, organele de valorificare au atribuții extrem de restrânse, "nefiind împuternicite a efectua toate actele necesare administrării simple a acestora, cu atât mai mult ale administrării depline". Totodată, nu exista un cadru legislativ cu privire la actele utile ce pot fi realizate pentru ca aceste bunuri să poată fi folosite conform destinației lor obișnuite până la valorificare și nici cu privire la încheierea actelor necesare conservării lor, iar riscurile rezultate din lipsa cadrului legal necesar bunei administrări și conservării a bunurilor imobile confiscate, precum și valorificarea bunurilor în condiții nefavorabile de preț sau în condițiile cadrului legal existent (Ordonanța Guvernului nr. 14/2007) pot prejudicia realizarea scopului eminentement preventiv al măsurii de siguranță a confiscării.

Apreciez nu numai că această situație era una urgentă, ci și necesară din perspectiva atribuțiilor

Guvernului de administrare a patrimoniului public și privat al statului. Curtea nu a analizat, pe de o parte, volumul resurselor financiare care trebuie mobilizate pentru conservarea și, respectiv, scoaterea acestora la licitație, iar, pe de altă parte, beneficiul rezultat din reducerea cheltuielilor bugetare aferente funcționării instituțiilor publice, care, astfel, puteau beneficia de folosința gratuită a acestor imobile, reducând totodată și costurile aferente cheltuielilor cu chiriile ce sunt suportate din bugetul de stat, al căror quantum pentru anul 2015 se ridică la 187 milioane lei.

De altfel, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că atunci când adoptarea ordonanțelor de urgență are în vedere rațiuni de politică financiară și bugetară a statului, nu este de competența sa controlul de constituționalitate, în caz contrar s-ar realiza o ingerință a acestei instanțe în atributele puterilor legislative și executive ale statului, ceea ar contraveni principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consfințit de art. 1 alin. (4) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 214 din 14 aprilie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 428 din 20 mai 2005), soluție menținută și prin Decizia nr. 802 din 18 noiembrie 2015.

În acest context se încadrează și adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2015 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate, Guvernul având obligația de a lua măsuri de administrare operativă și imediată a patrimoniului statului, cu respectarea principiului economicității, eficienței și eficacității în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului, principiu care se regăsește enunțat chiar în preambulul ordonanței de urgență.

De altfel, din cele expuse de Guvern atât în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2015 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate, cât și în expunerea de motive la proiectul legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului, precum și în punctul de vedere exprimat în cauză, reiese că actul normativ a cărei neconstituționalitate a fost ridicată de Avocatul Poporului a fost adoptat cu respectarea condițiilor constituționale prevăzute de art. 114 alin. (4), Curtea neputând aprecia în locul acestuia.

Distinct de cele prezentate, considerăm că ridicarea unei excepții de neconstituționalitate direct de către Avocatul Poporului în privința unui act normativ ce are un caracter eminent tehnic, neavând nicio legătură cu obiectul de activitate al instituției Avocatului Poporului, se îndepărtează de la rolul de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice, prevăzut ca atare de dispozițiile art. 58 alin. (1) din Constituție. Nici Avocatul Poporului și nici o altă autoritate nu pot dovedi încălcarea în vreun fel a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, aspect ce reiese chiar din fundamentarea criticii de neconstituționalitate, bazate exclusiv pe încălcarea prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție, autorul neavând în vedere aspecte care să vizeze încălcarea dispozițiilor cuprinse în titlul II - Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale.

Judecător,

Petre Lăzăroiu