



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*

Ombudsman

Str. Eugeniu Carada , nr. 3, Sector 3, București



Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)

AVOCATUL POPORULUI  
REGISTRATURĂ GENERALĂ  
IEȘIRE Nr. 7180 / 29.MAI 2015

**Domnului Augustin Zegrean**  
**Președintele Curții Constituționale**

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) teza finală din Constituția României și ale art. 13 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă transmitem alăturat excepția de neconstituționalitate a prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2015 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate*, în integralitatea ei.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

  
Victor CIORBEA





ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*  
Ombudsman



Str. Eugeniu Carada , nr. 3, Sector 3, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)

**În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 13 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Avocatul Poporului formulează prezenta**

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

**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 data de 16 aprilie 2015, în integralitatea ei, contravine dispozițiilor constituționale ale art. 115 alin. (4) privind regimul ordonanțelor de urgență și ale art. 1 alin. (4) ce consacră principiul separației și echilibrului puterilor în stat.

Actul normativ criticat are ca obiect reglementarea transmiterii bunurilor imobile confiscate, din proprietatea privată a statului în domeniul public al statului și în administrarea autorităților administrației publice centrale și a altor instituții publice de interes național, prin hotărâre a Guvernului, inițiată de Ministerul Finanțelor Publice. Bunurile imobile confiscate se dau în administrare entităților

beneficiare, la solicitarea acestora, pe bază de proces-verbal de predare-preluare încheiat între organul de valorificare și entitatea beneficiară, termenul de predare-preluare fiind de maximum 90 de zile de la data intrării în vigoare a hotărârii Guvernului de transmitere a imobilului. Sancțiunea aplicată în cazul în care acest termen nu este respectat este revenirea de drept a bunurilor respective în proprietatea privată a statului, acestea putând fi valorificate conform prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 14/2007 pentru reglementarea modului și condițiilor de valorificare a bunurilor intrate, potrivit legii, în proprietatea privată a statului, republicată.

În conformitate cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție „*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*”.

Examinarea constituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2015 trebuie să pornească de la analiza întrunirii condițiilor cumulative care să permită Guvernului să legifereze: *a) existența unei situații extraordinare; b) reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; c) urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.*

a) Dezvoltând textul constituțional, Curtea Constituțională a stabilit pe cale jurisprudențială<sup>1</sup> că, pentru a fi în prezența unei **situații extraordinare** este necesară existența **unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public**. Legiuitorul delegat poate reglementa prin intermediul unei ordonanțe de urgență atunci când, în mod necesar și neechivoc, circumstanțele obiective ce determină existența unei situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, impun o intervenție normativă rapidă.

Analizând atât preambulul ordonanței de urgență, cât și nota de fundamentare a acesteia, constatăm că existența unei situații extraordinare a cărei

<sup>1</sup> Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, Decizia nr. 1008/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 507 din 23 iulie 2009).



reglementare nu poate fi amânată, precum și urgența acesteia sunt justificate prin *"necesarul de spații pentru autoritățile administrației publice centrale și alte instituții publice de interes național", "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", "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" și "necesitatea reducerii costurilor administrative și birocratice". Aceste împrejurări sunt calificate ca fiind situații de urgență și extraordinare care, "vizează interesul public", iar "în cazul neadoptării măsurilor propuse în regim de urgență, nu se poate asigura îndeplinirea de către Guvern a funcției de administrare a proprietății publice și private a statului, cu respectarea principiul economicității, eficienței și eficacității în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului".*

Astfel, observăm că situația extraordinară și urgența sunt doar proclamate, fără a fi în realitate motivate și fără a fi precizat vreun element cuantificabil prin care să se demonstreze motivele având caracter de urgență și situația extraordinară în care se află Guvernul, din cauza cărora nu poate asigura îndeplinirea funcției de administrare a proprietății publice și private a statului, cu respectarea principiul economicității, eficienței și eficacității în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului. În aceste condiții, întrucât argumentele utilizate în preambulul ordonanței de urgență nu reprezintă factori cuantificabili, simpla afirmare a 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.

Față de exigențele formulate de Curtea Constituțională, apreciem că motivarea situației extraordinare și a urgenței din preambulul ordonanței de

urgență este insuficientă și nu corespunde exigențelor art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală, astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența instanței de contencios constituțional.

**Situația extraordinară** definită de Guvern se referă la **necesarul de spații pentru instituțiile publice**, în condițiile în care unele locații actuale sunt improprii desfășurării activității în condiții optime sau unele imobile au fost retrocedate, aspecte care 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. Totodată, se mai precizează numărul în creștere al bunurilor confiscate și costurile ridicate pentru conservarea acestora.

În acest context, apreciem că motivele expuse nu sunt de natură să explice caracterul extraordinar al situației, ci descriu o situație de fapt cu care se confruntă instituțiile publice (spații insuficiente), precum și o soluție pentru rezolvarea acesteia (imobilele confiscate intrate în proprietatea privată a statului). Or, niciuna dintre aceste împrejurări nu are caracter extraordinar și nu implică o deficiență gravă, inopinată, care să pună în pericol grav un interes public, o situație de criză, excepțională care necesită identificarea urgentă a unei soluții. Soluționarea pe cale legislativă a unei situații de fapt ține de natura procesului legislativ, fără să definească o situație ca fiind extraordinară și de urgență. Elementele evidențiate în preambulul ordonanței de urgență criticate, analizate din perspectiva contextului temporal al emiterii acesteia și al cadrului legislativ existent, pot fi subsumate conceptului de oportunitate și, în nici un caz, unei urgențe sau situații extraordinare.

Mai mult, 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 din 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 202 din data de 27 martie 2012 (secțiunea 3: 4.3. Combaterea corupției prin măsuri administrative și penale - subsecțiunea 2, alin. (5), pct. 7). În plus, acest act normativ prevede termene pentru acest obiectiv, și anume semestrul II 2012, respectiv semestrul II 2013 (Anexa nr. 3: Planul Național de Acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2012-2015, măsura 3.5.7).

Ca urmare, având în vedere că luarea unor măsuri legislative și instituționale pentru o mai bună administrare a bunurilor confiscate este prevăzută în planul național de acțiune încă din luna martie 2012, nu se poate susține că împrejurările enunțate au o natură extraordinară.

b) În ceea ce privește condiția ca reglementarea situației în cauză să nu poate fi amânată, apreciem că aceasta nu este îndeplinită. Cu privire la acest aspect, în preambulul ordonanței de urgență se arată că *"în cazul neadoptării măsurilor propuse în regim de urgență, nu se poate asigura îndeplinirea de către Guvern a funcției de administrare a proprietății publice și private a statului, cu respectarea principiul economicității, eficienței și eficacității în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului"*. Din analiza acestui text nu reiese motivul pentru care reglementarea propusă nu poate fi amânată și trebuie adoptată prin ordonanță de urgență. Oportunitatea unei reglementări nu poate servi de una singură drept justificare pentru caracterul urgent. 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, pentru că, în atare situație, se ajunge la încălcarea principiului fundamental al separației puterilor în stat.

**Or, simpla enunțare a faptului că Guvernul nu poate asigura îndeplinirea funcției de administrare a proprietății publice și private a statului nu este în măsură să justifice urgența reglementării, în lipsa oricărui element cuantificabil prin care să se demonstreze afirmația respectivă.**

De altfel, urgența reglementării nu se justifică nici prin prevederile conținute, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2015 nu cuprinde nicio măsură de aplicare imediată de natură să rezolve o situație excepțională, 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 general, neavând ca obiect o situație aparte, deosebită, care să necesite rezolvare de urgență. Nici problema costurilor ridicate impuse de administrarea imobilelor confiscate nu este rezolvată prin dispozițiile ordonanței de urgență criticate, aceasta fiind transferată instituțiilor publice care le iau în administrare (a căror finanțare se realizează tot din bugetul de stat). În plus, procedura reglementată nu are caracter de celeritate (care ar justifica necesitatea soluționării de urgență a unor situații excepționale). Într-o primă etapă, instituția publică potențial beneficiară solicită darea în administrare a unui imobil confiscat. Acesta este evaluat de o comisie în termen de 21 de zile de la preluarea în proprietatea privată a statului. Ulterior, Ministerul Finanțelor Publice va iniția un proiect de hotărâre de atribuire, care trebuie adoptată de Guvern. În această fază, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă privind avizarea actelor normative, Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de inițiator, va trebui să solicite avizul tuturor autorităților interesate în aplicarea hotărârii de Guvern în cauză. Într-o ultimă etapă, se prevede un termen de 90 de zile pentru predarea – primirea imobilului, termen care curge de la intrarea în vigoare a hotărârii Guvernului prin care se schimbă regimul juridic al proprietății.

**Pe cale de consecință, urgența reglementării nu este justificată nici în preambulul actului normativ criticat, nici prin măsurile preconizate.**



c) A treia condiție necesară a fi îndeplinită la adoptarea unei ordonanțe de urgență se referă la motivarea urgenței în cuprinsul acesteia. Astfel, motivarea trebuie să fie efectivă, adică să demonstreze necesitatea **obiectivă** a adoptării reglementării în regim de urgență, nu doar să enunțe această necesitate. Motivarea nu înseamnă doar justificarea pe fond a măsurilor propuse, ci mai ales justificarea caracterului urgent al acestora, adică nu trebuie să se refere doar la necesitatea adoptării lor, ci la necesitatea adoptării lor prin ordonanță de urgență. or, în speță, aceste cerințe nu sunt îndeplinite. Astfel cum am arătat și mai sus, în preambulul Ordonanței de urgență nr. 7/2015 urgența se enunță, fără a fi demonstrată or explicată.

În plus, motivarea în sine are caracter general, fără a se menționa informații concrete de natură să justifice urgența măsurilor propuse. Nici nota de fundamentare nu cuprinde informații cu privire la impactul financiar asupra bugetului, nici pentru anul curent, nici pentru următorii 4 ani, deși unul din motivele emiterii actului normativ îl reprezintă *"necesitatea reducerii costurilor administrative și birocratice"* și *"respectarea principiul economicității, eficienței și eficacității în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului"*.

Față de cele expuse, apreciem că adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2015 a avut loc fără respectarea exigențelor constituționale stipulate de art. 115 alin. (4). În aceste condiții, poate fi reținută ingerința legiuitorului delegat în atribuțiile de legiferare ale Parlamentului, ceea ce contravine principiului constituțional al separației puterilor în stat, prevăzut de art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală.

Avocatul Poporului  
  
Victor Ciorbea