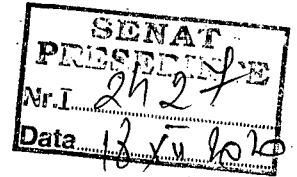




**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**



*Palatul Parlamentului*

*Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România*

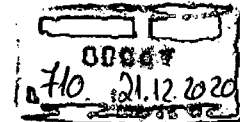
*Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80*

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

**Dosar nr.2386A/2020**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ**  
**NR. 8223 / 18 DEC 2020**

**Domnului**  
**Robert-Marius CAZANCIUC**  
**Vicepreședinte al Senatului**



L710/2018

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 14 ianuarie 2021 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail [ccr-pdv@ccr.ro](mailto:ccr-pdv@ccr.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 3 februarie 2021.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

**Președinte.**

**Prof.univ.dr. Valer DORȘVEANU**



**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Dosar nr. 2386 A / 1 2020

R O M Â N I A



**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ**

NR. 82 18 / 18 DEC 2020

## **PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**

București, 18 decembrie 2020

CP1/1605/18.12.2020

**Domnului VALER DORNEANU**

### **PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

### **SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE**

**asupra**

**Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 82/1993  
privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”**

În data de 2 decembrie 2020, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”. Considerăm că prin modul în care a fost adoptată, precum și prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5), art. 61 alin. (1), art. 73 alin. (3) lit. h) prin raportare la art. 76 alin. (1), art. 120 alin. (1), art. 136 alin. (2), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

## **1. Încălcarea dispozițiilor art. 76 alin. (1) prin raportare la art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituție**

La Art. I pct. 23 din legea dedusă controlului de constituționalitate - cu referire la art. 15<sup>4</sup> din Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” – se prevede: „Desfășurarea activităților de vânătoare pe teritoriul rezervației este interzisă și constituie infracțiune de braconaj, sancționată potrivit legii. Prin excepție de la prevederile alin. 1, în Rezervația Biosferei «Delta Dunării» recoltarea exemplarelor din speciile de faună sălbatică se face pe baza unui studiu de impact, în interesul protejării faunei și florei sălbatice, al conservării habitatelor naturale, pentru prevenirea unor daune importante, în interesul sănătății și securității publice, iar în cazul unor specii care prin înmulțire necontrolată pot produce pagube importante, cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului, la propunerea Administrației Rezervației, pentru echilibrarea speciilor prin vânătoare de extracție”.

Potrivit dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituție, infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora sunt reglementate prin lege organică. Așadar, intervenind, asupra conținutului constitutiv al infracțiunii de braconaj - în ceea ce privește cauzele exoneratoare de răspundere penală - legea criticată reglementează într-un domeniu care, prin excelență, aparține legii organice, astfel încât adoptarea acesteia trebuia să se supună dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. h) și art. 76 alin. (1) din Constituție. Or, potrivit formulei de atestare, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată ca lege ordinară și nu ca lege organică.

Din analiza parcursului legislativ al legii criticate rezultă că dispozițiile art. 15<sup>4</sup> din Legea nr. 82/1993 - ce se referă la infracțiunea de braconaj - au fost modificate în Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, prin adoptarea amendamentului cuprins la pct. 26 din Raportul comun al Comisiei pentru ape, păduri și fond cinegetic și al Comisiei pentru mediu. Cu toate acestea, legea a fost adoptată de Camera de reflecție în data de 4 martie 2019, „cu respectarea prevederilor articolului 76 alineatul (2) din Constituția României”, așa cum rezultă din formula de atestare a legii în forma adoptată de Senat.

Față de forma adoptată de Senat, Camera Deputaților nu a intervenit asupra dispozițiilor art. 15<sup>4</sup>. Cu toate acestea, în ședința din 24 noiembrie 2020, legea criticată a fost adoptată de Camera decizională tot cu majoritatea cerută

pentru legile ordinare. Procedând în acest mod, atât Senatul cât și Camera Deputaților au adoptat legea criticată cu încălcarea dispozițiilor art. 76 alin. (1) din Constituție.

Domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, fiind de strictă interpretare (Decizia nr. 53/1994), astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii. Curtea a stabilit în jurisprudența sa că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice” (Decizia nr. 786/2009).

Legea criticată reglementează într-un domeniu pentru care Constituția prevede expres caracterul organic al legii, potrivit art. 73 alin. (3) lit. h), respectiv reglementarea unei infracțiuni. Or, după cum am arătat, această lege a fost adoptată ca lege ordinară, deși conține, din punct de vedere al criteriului material, prevederi care aparțin domeniului legii organice. În această situație, legiuitorul nu a respectat procedura constituțională de adoptare a legilor organice.

În consecință, prin faptul că nu a adoptat legea cu majoritatea cerută de norma constituțională, Parlamentul nu a respectat limitele domeniului organic prevăzute de art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituție, încălcând astfel, prevederile art. 76 alin. (1) din Legea fundamentală.

## **2. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5), ale art. 61 alin. (1), ale art. 120 alin. (1), ale art. 136 alin. (2), precum și ale art. 147 alin. (4) din Constituție**

La Art. III din legea dedusă controlului de constituționalitate se prevede: „Art. III.- În termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Consiliul Județean Tulcea va transmite, prin încheierea unui protocol între părțile interesate, bunurile imobile având datele de identificare prevăzute în anexa nr. 3 la Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu cele aduse prin prezenta lege, din domeniul public de interes județean și aflate în administrarea Consiliului Județean Tulcea, în domeniul public al comunelor Ceatalchioi, Pardina și Chilia

Veche, județul Tulcea. În situația în care bunurile imobile prevăzute la alin. (1), nu sunt folosite în conformitate cu destinația și scopul pentru care acestea au fost transmise, respectiv pentru ferme de subzistență pentru locuitori și de producție de furaje pentru crescătorii de animale înregistrați pe raza U.A.T.-urilor, precum și pentru exploatații piscicole moderne, eficiente, ecologice și prietenoase cu mediul, acestea revin în domeniul public de interes județean și în administrarea Consiliului Județean Tulcea”.

În ceea ce privește transferul bunurilor aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, potrivit dispozițiilor art. 860 alin. (3) din Codul civil: „Bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale potrivit unei legi organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice. În celelalte cazuri, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers se face în condițiile legii”.

Acest articol conține două teze: prima teză vizează bunurile ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice, iar teza a doua are în vedere bunurile aflate în domeniul public, care nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice și care pot fi transferate interdomenial, cu respectarea procedurii prevăzute în OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Astfel, trecerea unui bun - care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice - din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale se realizează în condițiile art. 294 din Codul administrativ.

Bunurile vizate de legea criticată și identificate prin Anexa nr. 3 (nou- introdusă) la Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” nu reprezintă bunuri proprietate publică exclusivă. Aceste bunuri reprezintă amenajări agricole, respectiv: Amenajarea Sireasa, în suprafață de 3.325,85 ha, din care 1.244,15 ha se transferă în domeniul public al comunei Ceatalchioi și Amenajarea Pardina în suprafață de 22.733,88 ha, din care 2.369,16 ha se transferă în domeniul public al comunei Pardina și 1.426,96 ha se transferă în domeniul public al comunei Chilia Veche.

În aceste condiții, având în vedere că bunurile supuse transferului prin legea criticată nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, acestea ar fi trebuit trecute din proprietatea publică a Județului Tulcea în aceea a unităților administrativ-teritoriale respective

prin hotărâre a Consiliului Județean Tulcea, la cererea Consiliului Local Ceatalchioi, a Consiliului Local Pardina și, respectiv a Consiliului Local Chilia Veche, potrivit art. 294 alin. (1) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, procedură la care face trimitere teza a doua a art. 860 din Codul civil. Astfel, prin nesocotirea dispozițiilor art. 860 din Codul Civil coroborat cu art. 294 alin. (1) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului legalității statuat în art. 1 alin. (5) din Constituție. De asemenea, în jurisprudența sa recentă, în par. 57 din Decizia nr. 683/2020, Curtea Constituțională a reținut că „(...) nerespectarea procedurii legale de transfer interdomenial, respectiv din domeniul public al statului în domeniul unităților administrativ-teritoriale, echivalează cu încălcarea dispozițiilor art.136 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia „Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale”.

Totodată, nerespectarea procedurii legale și, mai ales lipsa manifestării de voință a autorităților administrației publice locale implicate, respectiv a Consiliului județean Tulcea, dar și a consiliilor locale ale comunelor în al căror domeniu public vor fi transferate bunurile respective atrage și încălcarea art. 120 alin. (1) din Constituție, ce consacră principiul autonomiei locale.

În acord cu jurisprudența constituțională, arhitectura proprietății publice neexclusive se întemeiază pe dispozițiile art. 102 alin. (1) teza finală și ale art. 120 alin. (1) din Constituție. Prin Decizia nr. 384/2019 a Curții Constituționale se reține că: „[...]Și în situația trecerii bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, cu excepția celor care fac obiect exclusiv al proprietății publice, aceasta nu se poate face prin efectul legii, ci, așa cum prevede art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, unitățile administrativ-teritoriale trebuie să facă o cerere în acest sens, adică să-și exprime acordul, acestea fiind obligate să justifice temeinic pentru fiecare caz, în note explicative anexate la inventar, creșterea sau diminuarea patrimoniului, potrivit art. 14 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 53/2002 privind Statutul-cadru al unității administrativ- teritoriale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 633 din 27 august 2002. 52. Curtea reține că inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește transferul bunurilor în patrimoniul acestora, inclusiv al celor din domeniul public, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție”.

Deși jurisprudența Curții Constituționale vizează ipoteza trecerii bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale prin hotărâre a Guvernului, considerăm că, pentru identitate de rațiune, aceasta se aplică *mutatis mutandis* și în ceea ce privește procedura stabilită în art. 294 alin. (1) din Codul administrativ pentru trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale. Identitatea de rațiune rezidă în obligativitatea respectării regulilor specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale detaliate în Partea a V-a a Codului Administrativ, dar și în asigurarea accesului la justiție, într-un domeniu ce ține exclusiv de transferul dreptului de proprietate publică asupra bunurilor. În acest sens, precizăm că prin Decizia nr. 384/2019, în par. 55 Curtea Constituțională a reținut că introducerea „posibilității transferului prin lege, care nu poate fi supusă controlului instanțelor de contencios administrativ, ci numai controlului *a priori* ori *a posteriori* exercitat de Curtea Constituțională, conduce la inaplicabilitatea art. 52 din Legea fundamentală, într-un domeniu ce ține exclusiv de transferul dreptului de proprietate publică asupra bunurilor, de către Guvern, care exercită conducerea generală a administrației publice”.

De asemenea, instanța constituțională, printr-o bogată jurisprudență, a reținut că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență al reglementării este determinat concret, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc. În cazul în care Parlamentul își arogă competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, se încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu.

Totodată, acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele

constituționale ale acestei autorități, consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție. Dintr-o altă perspectivă, subliniem că există și o jurisprudență constantă prin care s-a statuat interdicția reglementării transferului interdomenial al bunurilor proprietate publică prin lege cu caracter individual. (Decizia nr. 600/2005, Decizia nr. 970/2007, Decizia nr. 494/2013, Decizia nr. 574/2014, Decizia nr. 406/2016, Decizia nr. 118/2018, Decizia nr. 384/2019, Decizia nr. 537/2019, Decizia nr. 538/2019).

Față de această bogată jurisprudență a Curții Constituționale, apreciem că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” contravine și dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție.

De altfel, prin Decizia nr. 538/2019, Curtea Constituțională a admis ca întemeiată și critica privind încălcarea art. 147 alin. (4) din Constituție, deoarece nu au fost respectate „deciziile Curții Constituționale cu privire la interzicerea reglementării prin lege cu privire la un caz determinat, relevantă fiind Decizia nr. 118 din 19 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 27 aprilie 2018. Sunt încălcate, de asemenea, și considerentele de principiu reținute în Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 și Decizia nr. 406 din 15 iunie 2016, cu privire la încălcarea principiului autonomiei locale și la imposibilitatea constituirii dreptului de administrare concomitent cu acela de proprietate, precum și cele reținute cu privire la situația excepțională în care transferul unui bun din proprietatea publică exclusivă a statului și a unităților administrativ-teritoriale se poate face prin lege organică (a se vedea în acest sens Decizia nr. 384 din 29 mai 2019, paragraful 64)”.

Așadar, introducerea prin art. III din legea supusă controlului de constituționalitate a transferului unor bunuri prin lege, act ce ține de autoritatea legislativă, într-un domeniu care aparține administrației publice locale, aduce atingere dispozițiilor art.1 alin. (5), art. 61 alin. (1), art. 120 alin. (1), art. 136 alin. (2) și art. 147 alin. (4) din Constituție.

În concluzie, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor constituționale ce stabilesc domeniul legii organice, iar prin conținutul său normativ contravine principiului legalității și principiului autonomiei locale și nesocotește rolul constituțional al Parlamentului, al autorităților administrației publice locale, dar și pe cel al Curții Constituționale.



**În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” este neconstituțională în ansamblul său.**

**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI  
KLAUS WERNER IOHANNIS**