



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

CANCELARIA PREȘEDINTELUI

SENATUL ROMÂNIEI

Nr. 5500 / 29-12-2025



Présidence 2025-2028

Circul Permanent al Senatului

Dosar nr.5181A/2025

130/2025 5 ianuarie 2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 14586 / 24 DEC 2025

Domnului Mircea ABRUDEAN
PREȘEDINTELE SENATULUI

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 completarea Legii minelor nr.85/2003, precum și pentru completarea art.14 din Legea nr.102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane și serviciile funerare (PL-x nr.201/2025).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 4 februarie 2026 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 11 februarie 2026.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

Prof.univ.dr. Elena-Simona TĂNĂSESCU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 5181A/2025

ROMÂNIA



Administrația Prezidențială - Cabinetul Președintelui
CP1/ / 23.12.2025

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 14584 / 24 DEC 2025

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 23 decembrie 2025

Doamnei ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU

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 completarea Legii minelor nr. 85/2003, precum și pentru completarea art. 14 din Legea nr. 102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane și serviciile funerare

La data de 20 decembrie 2025, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru completarea Legii minelor nr. 85/2003, precum și pentru completarea art. 14 din Legea nr. 102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane și serviciile funerare (PL-x nr. 201/2025).

Legea ca obiect de reglementare completează Legea minelor nr. 85/2003, în sensul că bunurile aflate în proprietatea publică și/sau privată a unității administrativ-teritoriale pe care se desfășoară activități miniere (inclusiv activitățile miniere aflate în derulare la data intrării în vigoare a legii) să poată fi concesionate prin atribuire directă către operatorii economici titulari ai unui drept de exploatare și/sau explorare conferit de autoritatea competentă, pentru continuitatea activităților miniere existente, iar terenurile situate în proximitatea exploatărilor miniere active, care nu fac parte din concesiunea existentă, să poată fi concesionate prin atribuire directă către titularii sus-menționați, în scopul extinderii perimetrului exploatării și valorificării optime a resurselor minerale. Durata concesiunii este egală cu întreaga perioadă de exercitare a dreptului de explorare și/sau de exploatare, inițiativa concesionării sau a extinderii suprafeței concesionate poate aparține titularului dreptului de proprietate asupra bunurilor

aflate în domeniul public ori privat, precum și operatorului economic titular al dreptului de exploatare și/sau explorare. Autoritatea publică competentă poate refuza, pe criterii obiective, concesionarea, inclusiv extinderea exploatarei, prin hotărâre a autorității administrației publice locale deliberative, care se comunică titularului permisului ori licenței de explorare sau exploatare minieră în termen de 15 zile de la adoptare. Totodată, prin legea criticată este adusă o completare Legii nr. 102/2014, în sensul că statul sau unitățile administrativ-teritoriale să poată concesiona prin atribuire directă către persoane fizice, locurile de înhumare ori de păstrare a urnelor cu cenușă din cimitirele sau din zonele special amenajate ale crematoriilor, aflate în proprietatea sau în administrarea lor, după caz.

Prin modul de adoptare și prin conținutul său normativ, această lege contravine dispozițiilor constituționale ale art. 61 alin. (2) și art. 75 referitoare la principiul bicameralismului, art. 1 alin. (5) referitor la principiul legalității, art. 35 ce instituie dreptul la mediu sănătos, art. 45 ce reglementează libertatea economică, art. 53 referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, precum și art. 135 alin. (2) lit. a) și lit. e) ce instituie reguli referitoare la economie, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă - din analiza parcursului legislativ al legii criticate și din compararea formelor pe care aceasta le-a avut de la momentul inițierii și până la momentul adoptării, reiese faptul că legea supusă controlului de constituționalitate contravine prevederilor art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție referitoare la principiul bicameralismului:

Astfel, potrivit fișelor legislative disponibile pe paginile de internet a Senatului și, respectiv, a Camerei Deputaților, propunerea legislativă, intitulată „*Lege pentru modificarea și completarea art. 315 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*”, a fost înregistrată pentru dezbateri la Senat, prima Cameră sesizată, în data de 25 martie 2025, iar în data de 6 mai 2025 a fost prezentată în Biroul permanent. În forma inițiatorului, propunerea legislativă avea în vedere introducerea, după alin. (1) al art. 315 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ a unui nou alineat, alin. (1¹), cu următorul cuprins: „*Statul sau unitățile administrativ-teritoriale pot concesiona prin atribuire directă către persoane fizice locurile de înhumare ori de păstrare a urnelor cu cenușă din cimitirele sau din zonele special amenajate ale crematoriilor aflate în proprietatea sau administrarea lor, după caz.*”

Potrivit expunerii de motive, propunerea legislativă a avut în vedere faptul că: „*În majoritatea situațiilor, administrațiile publice au regulamente proprii pentru administrarea cimitirelor/crematoriilor, aprobate înainte de adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Din această cauză, în majoritatea cazurilor, procedurile de atribuire a locurilor de veci nu respectă prevederile Codului administrativ. Dificultatea este și mai mare în cazul cimitirelor noi și la întocmirea și aprobarea regulamentelor de administrare a acestora, mai ales în ceea ce privește procedura de atribuire a*

locurilor de veci. Considerăm, prin urmare, necesară clarificarea și simplificarea acestei probleme prin normarea procedurii de atribuire directă a locurilor de veci la nivel legislativ primar, pentru ca autoritățile administrației publice centrale și locale să iasă din această ambiguitate în care se află. (...) Având în vedere considerentele prezentate mai sus, propunerea legislativă constă în modificarea și completarea art. 315 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, prin: 1) introducerea unui nou alineat (1') după alineatul (1) care să permită statului (în cazul, de exemplu, al cimitirelor militare) ori administrațiilor publice locale să concesioneze prin atribuire directă locurile de înhumare ori de păstrare a urnelor cu cenușă din cimitirele sau din zonele special amenajate ale crematoriilor aflate în proprietatea sau administrarea lor. 2) modificarea alineatului (2) al aceluiași articol, pentru exceptarea de la obligația de întocmire a unui studiu de oportunitate în acest caz."

În data de 16 iunie 2025 a fost adoptată de Senat „Legea pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2024 privind reglementarea unor măsuri pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, inclusiv reglementări necesare pentru îndeplinirea jaloanelor și ținutelor din cadrul Planului național de redresare și reziliență al României, precum și pentru completarea art. V din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 127/2023 pentru modificarea și completarea unor acte normative, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri bugetare”, prin care au fost aduse ample modificări și completări Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, completări Legii minelor nr. 85/2003, precum și completări art. 14 din Legea nr. 102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane și serviciile funerare.

Astfel, în ceea ce privește Codul administrativ, intervențiile au vizat art. 314 - „Licitația”, art. 316 - „Reguli privind oferta” și art. 319 - „Determinarea ofertei câștigătoare” plasate în Capitolul III, intitulat „Modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică al statului sau al unităților administrativ-teritoriale”, Secțiunea a 3-a - „Concesionarea bunurilor proprietate publică” din Codul administrativ. Totodată, intervențiile aduse vizează și art. 333 - „Actul administrativ prin care se aprobă închirierea”, art. 335 - „Etapa de transparență”, art. 336 - „Reguli privind oferta” și art. 341 - „Determinarea ofertei câștigătoare” din Secțiunea a 4-a - „Închirierea bunurilor proprietate publică” a aceluiași Capitol. În ceea ce privește Legea minelor nr. 85/2003, Senatul a stabilit că, prin excepție de la prevederile art. 363 - „Reguli speciale privind procedura de vânzare a bunurilor din domeniul privat” din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, regulile de la art. 38¹ - „Drepturile și obligațiile titularului” din Legea minelor nr. 85/2003 să fie completate cu un nou articol. De asemenea, soluția legislativă propusă de inițiator a fost relocată, renunțându-se la plasarea acesteia într-un alineat distinct, la art. 315 din Codul administrativ și optându-se pentru plasarea acesteia la art. 14 din Legea nr. 102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane și serviciile funerare.

Forma legii adoptate de Senat a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților în data de 18 iunie 2025, iar după parcurgerea procedurii de avizare și dezbateră a fost adoptată de aceasta în data de 10 decembrie 2025, cu un număr de 20 amendamente admise, față de forma Senatului - potrivit Raportului comun al Comisiei juridice, de disciplină și imunități, Comisiei pentru industrii și servicii și Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului - cu titlul: „*Legea pentru completarea Legii minelor nr. 85/2003, precum și pentru completarea art. 14 din Legea nr. 102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane și serviciile funerare*”.

Față de modificările aduse în Camera decizională, apreciem că legea criticată contravine prevederilor art. 61 alin. (2) din Constituție referitoare la principiul bicameralismului. În Camera Deputaților legea a fost modificată semnificativ față de forma inițiatorului și, respectiv, față de forma adoptată de Senat. Au fost admise 20 amendamente fiind: modificat titlul legii, eliminate toate intervențiile legislative asupra OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ și stabilită o cu totul nouă soluție legislativă pentru art. 38² din Legea minelor nr. 85/2003. Modificarea de ordin cantitativ care nu ar fi de natură, doar prin ea însăși, să determine încălcarea principiului bicameralismului este însoțită, însă, de modificări de concepție a reglementării.

Astfel, cele 13 puncte ale art. I în forma legii adoptată de Senat în calitate de primă cameră, au fost eliminate de Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională.

În ceea ce privește art. II din lege în forma legii adoptată de Senat, acesta a devenit art. I în forma adoptată de Camera Deputaților, iar la Camera decizională s-a produs o schimbare de esență, în sensul că, deși intervenția legislativă a fost realizată asupra aceluiași art. 38² din Legea minelor nr. 85/2003, în realitate au fost adoptate noi prevederi, neavute în vedere de Senat, în calitate de primă cameră sesizată. Astfel, la acest articol, ce cuprindea două alineate, se prevedea în forma Senatului că: „*Art. 38² - (1) Prin excepție de la prevederile art. 363 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, în cazul vânzării unui teren aflat în proprietatea privată a statului sau a unității administrativ-teritoriale pe care se desfășoară activități miniere pe bază de licență ori permis de exploatare, titularii licențelor/permiselor de exploatare beneficiază de un drept de preempțiune la cumpărarea terenului aferent exploatării. Prețul de vânzare se stabilește pe baza unui raport de evaluare, aprobat de consiliul local sau județean, după caz. (2) Titularii licențelor/permiselor de exploatare menționați la alin.(1) sunt notificați în termen de 15 zile asupra hotărârii consiliului local sau județean și își pot exprima opțiunea de cumpărare în termen de 15 zile de la primirea notificării.*”

La Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, s-a intervenit asupra aceluiași art. 38² din Legea minelor nr. 85/2003, prin trei alienate, dar cu o altă finalitate și cu un alt conținut, ce nu se mai referă la proprietatea privată a

statului sau a unităților administrativ-teritoriale, ci și la proprietatea publică a acestora. Astfel, Camera Deputaților a stabilit că: „Art. 38² - (1) Prin derogare de la prevederile art. 312 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare: a) bunurile aflate în proprietatea publică și/sau privată a unității administrativ-teritoriale pe care se desfășoară activități miniere pot fi concesionate prin atribuire directă către operatorii economici titulari ai unui drept de exploatare și/sau explorare conferit de autoritatea competentă, pentru continuitatea activităților miniere existente; b) terenurile situate în proximitatea exploatărilor miniere active, care nu fac parte din concesiunea existentă, pot fi concesionate prin atribuire directă către titularii prevăzuți la lit. a), în scopul extinderii perimetrului exploatării și valorificării optime a resurselor minerale. Durata concesiunii este egală cu întreaga perioadă de exercitare a dreptului de explorare și/sau de exploatare conferit titularului de către autoritatea competentă în domeniul resurselor minerale, menținându-și valabilitatea atât timp cât aceste drepturi sunt în vigoare. (2) Inițiativa concesionării sau a extinderii suprafeței concesionate poate aparține titularului dreptului de proprietate asupra bunurilor aflate în domeniul public ori privat, precum și operatorului economic titular al dreptului de exploatare și/sau explorare. În vederea încheierii contractului de concesiune sau a actelor adiționale pentru extinderea perimetrului, operatorul economic transmite autorității publice competente următoarele documente: a) copia licenței sau a permisului de exploatare și/sau explorare emis potrivit legii; b) fișa de perimetru a terenului necesar pentru exploatarea și/sau explorarea optimă a resurselor. (3) Autoritatea publică competentă poate refuza, pe criterii obiective, concesionarea terenurilor prevăzute la alin. (1) lit. a) și b), inclusiv extinderea exploatării, prin hotărâre a autorității administrației publice locale deliberative, care se comunică titularului permisului ori licenței de explorare sau exploatare minieră în termen de 15 zile de la adoptare. În situația unui astfel de refuz, bunurile aflate în proprietatea publică și/sau privată a unității administrativ-teritoriale prevăzute la alin. (1) lit. a) și b) nu pot fi concesionate, atribuite, transmise sau puse la dispoziția altor operatori economici, ori prin alte mijloace juridice, în scopul desfășurării de activități prevăzute de prezenta lege, sub sancțiunea nulității absolute a oricărui act juridic încheiat cu încălcarea acestei interdicții.”

Motivarea amendamentelor aduse la Camera decizională, susține că soluția legislativă respectă principiului bicameralismului, întrucât nu modifică obiectul de reglementare, ci menține aceeași finalitate, respectiv asigurarea accesului titularilor de licențe și permise la terenurile necesare activității miniere printr-un instrument juridic mai adecvat și în deplină concordanță cu principiile constituționale și cu logica propunerii legislative inițiale.

Cu toate acestea, motivarea este contradictorie și - deși debutează cu argumentul potrivit căruia: „Forma adoptată de Senat consacră, în favoarea titularilor de licențe sau permise de exploatare, un drept de preempțiune la

cumpărare asupra terenurilor aflate în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, ceea ce înseamnă posibilitatea dobândirii dreptului de proprietate. Camera decizională, a reconsiderat această soluție, integrând-o într-un cadru mai larg, în care concesiunea prin atribuire directă constituie regula, iar vânzarea reprezintă un mijloc alternativ aflat la dispoziția autorității publice locale.” - se ajunge la concluzia că „(...) se restrânge sfera drepturilor acordate, trecându-se de la posibilitatea dobândirii proprietății (vânzare) la posibilitatea dobândirii doar a folosinței (concesiune). (...) În consecință, propunerea Camerei decizionale respectă principiul bicameralismului, întrucât nu modifică obiectul de reglementare, ci menține aceeași finalitate - asigurarea accesului titularilor de licențe și permise la terenurile necesare activității miniere - printr-un instrument juridic mai adecvat și în deplină concordanță cu principiile constituționale și cu logica propunerii legislative inițiale. Astfel, modificarea propusă realizează o corelare logică între forma și scopul reglementării, asigurând o soluție echilibrată între interesele operatorilor economici și protecția patrimoniului public și privat al unităților administrativ - teritoriale. Concesiunea, spre deosebire de vânzare, menține dreptul de proprietate publică și permite autorităților locale obținerea unor venituri constante din redevențe, fără diminuarea patrimoniului propriu.”

După cum se poate observa, nici forma inițiatorului, nici forma adoptată de Senat, în calitate de primă cameră sesizată, nu au urmărit o intervenție legislativă care să aibă ca finalitate modificarea regimului juridic al exercitării dreptului de proprietate publică asupra terenurilor pe care se desfășoară activități miniere sau a terenurilor situate în proximitatea exploatărilor miniere active.

Astfel, OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ stabilește, în Partea a V-a, regulile specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Această parte este delimitată în două titluri distincte, respectiv Titlul I ce vizează „Exercitarea dreptului de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale” și Titlul II ce vizează „Exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale”. Intervenția legislativă a primei camere a vizat instituirea unei excepții de la art. 363 din OUG nr. 57/2019, intitulat „Reguli speciale privind procedura de vânzare a bunurilor din domeniul privat”, plasat în Capitolul III, intitulat „Unele reguli privind exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale” al Titlului II. Or, printr-o motivare contradictorie, Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională a renunțat la instituirea unei excepții de la regulile speciale privind procedura de vânzare a bunurilor proprietate privată și a instituit derogări de la art. 312 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, prin care sunt stabilite „Reguli generale pentru atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică”, plasat în SECȚIUNEA a 3-a „Concesiunea bunurilor proprietate publică” a CAPITOLUL III al Titlului I, capitol intitulat „Modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică al statului sau al

unităților administrativ-teritoriale”.

Principiul bicameralismului izvorăște din art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. Art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie pe cea de Cameră decizională. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului, ca organ reprezentativ suprem al poporului român, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. Acest articol a introdus, după revizuirea și republicarea Constituției României în octombrie 2003, soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaților și, pe cale de consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării.

În jurisprudența constituțională au fost stabilite criteriile esențiale, cumulative, pentru a se determina cazurile în care în procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de acestea. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate, legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului (Decizia nr. 1/2012). În Decizia nr. 624/2016, Curtea Constituțională a arătat că în Camera decizională se pot aduce modificări și completări propunerii legislative, dar aceasta *„nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator”*. Totodată, prin Decizia nr. 62/2018, instanța constituțională a statuat că în analiza respectării acestui principiu *„trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”*.

De asemenea, Curtea Constituțională a stabilit prin Decizia nr. 472/2008 că *„Dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral. Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (...) și a*

competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală”.

Totodată, prin Decizia nr. 624/2016, Curtea Constituțională a statuat că art. 75 alin. (3) din Constituție, prin folosirea sintagmei „*decide definitiv*”, cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătute în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator. Dreptul fiecărei Camere de a decide cu privire la inițiativele legislative cu care este sesizată decurge din dreptul parlamentarilor la inițiativă legislativă. Referitor la marja în care Camera decizională poate interveni cu modificări asupra obiectului și configurației propunerii legislative, Curtea a precizat că „*pot exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege și atât timp cât aspectele principale pe care le-a avut în vedere proiectul de lege se regăsesc în forma sa însușită de Camera de reflecție*” (Decizia nr. 429/2017, Decizia nr. 298/2018).

Regulile generale pentru atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică de la care se derogă prin legea criticată, fac parte din regimul juridic general al dreptului de proprietate publică. În ceea ce privește bunurile proprietate publică, în literatura juridică de specialitate s-a susținut că acestora li se aplică un regim juridic exorbitant de drept public, datorită interesului public care se dorește a fi satisfăcut prin utilizarea acestora, dar și datorită modului în care se nasc și se derulează raporturile juridice între subiectele de drept implicate.

Or, în condițiile în care prima Cameră s-a raportat exclusiv la analiza și evaluarea exercitării dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, apreciem că nu se poate admite că o derogare de la regimul juridic exorbitant de drept public s-ar putea realiza printr-o simplă abatere inerentă de la forma adoptată de Camera de reflecție, ce nu a presupus schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege, a păstrat aspectele principale pe care aceasta le-a avut în vedere și nu a periclitat respectarea principiului bicameralismului - așa cum induce motivarea amendamentului adus la Camera decizională.

În concluzie, din analiza comparată a documentelor privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv: a propunerii legislative, a formei adoptate de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, și a formei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională - se poate constata că există deosebiri majore de conținut juridic și o configurație semnificativ diferită între forma inițiatorului, forma primei Camere sesizate și forma adoptată de cea de-a doua Cameră, aspect ce contravine dispozițiilor art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție.

II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă - Art. I din legea supusă controlului de constituționalitate contravine art. 1 alin. (5) referitor la principiul legalității, art. 35 referitor la dreptul la un mediu sănătos, art. 45 ce reglementează libertatea economică, art. 53 referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, precum și art. 135 alin. (2) lit. a) și lit. e) ce instituie reguli referitoare la economie:

La Art. I din legea supusă controlului de constituționalitate se prevede că: *«După articolul 38¹ din Legea minelor nr. 85/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 197 din 27 martie 2003, cu modificările și completările ulterioare, se introduce un nou articol, art. 38², cu următorul cuprins: „Art. 38² - (1) Prin derogare de la prevederile art. 312 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare: a) bunurile aflate în proprietatea publică și/sau privată a unității administrativ-teritoriale pe care se desfășoară activități miniere pot fi concesionate prin atribuire directă către operatorii economici titulari ai unui drept de exploatare și/sau explorare conferit de autoritatea competentă, pentru continuitatea activităților miniere existente; b) terenurile situate în proximitatea exploatărilor miniere active, care nu fac parte din concesiunea existentă, pot fi concesionate prin atribuire directă către titularii prevăzuți la lit. a), în scopul extinderii perimetrului exploatării și valorificării optime a resurselor minerale. Durata concesiunii este egală cu întreaga perioadă de exercitare a dreptului de explorare și/sau de exploatare conferit titularului de către autoritatea competentă în domeniul resurselor minerale, menținându-și valabilitatea atât timp cât aceste drepturi sunt în vigoare. (...)»*

II.1. În ceea ce privește noua soluție legislativă prevăzută la alin. (1) lit. b) al noului art. 38² din Legea minelor nr. 85/2003, apreciem că aceasta nu se corelează cu prevederile art. 25² din același act normativ, potrivit cărora: *„Perimetrul de exploatare poate fi extins prin acordul autorității competente și de reglementare și al titularului, pe baza actualizării documentațiilor prevăzute la art. 20 alin. (1), prin act adițional care intră în vigoare conform prevederilor art. 21¹ alin. (3), în următoarele cazuri: a) în cazul în care titularul licenței de exploatare face dovada extinderii zăcămintului de resurse minerale care face obiectul licenței dincolo de limitele perimetrului de exploatare acordat prin licență, numai după expirarea duratei inițiale de valabilitate a licenței sau după epuizarea resurselor/rezervelor minerale din perimetrul acordat inițial, în condițiile în care extinderea nu se suprapune peste o altă concesiune/dare în administrare; b) în cazul în care extinderea suprafeței perimetrului este necesară în vederea realizării/extinderii lucrărilor de dezvoltare, prelucrare/transport/stocare provizorie a produselor miniere; c) extinderea este necesară în vederea îndreptării unor erori topografice intervenite la momentul încheierii licenței.”*

Astfel, instituirea prin legea supusă controlului de constituționalitate a posibilității concesiunii terenurilor situate în proximitatea exploatărilor miniere active, în scopul extinderii perimetrului exploatării și valorificării optime a resurselor minerale, vine în contradicție cu dispozițiile în vigoare ale art. 25² din Legea nr. 85/2003, ce stabilește expres condițiile în care extinderea perimetrului de exploatare este posibilă. În plus, neclaritatea sintagmei „*situate în proximitatea*” este, la rândul ei, de natură să creeze nu doar dificultăți, ci și arbitrarie în delimitarea în concret a ariilor respective.

Similar, sintagma „*valorificării optime a resurselor minerale*” utilizată pentru a stabili scopul concesiunii terenurilor situate în proximitatea exploatărilor miniere active, care nu fac parte din concesiunea existentă, prin acordul titularului dreptului de proprietate asupra bunurilor aflate în domeniul public ori privat (stat sau unități administrative-teritoriale), este neclară și contravine Capitolului III, intitulat „*Regimul de punere în valoare a resurselor minerale*” din Legea minelor nr. 85/2003, care, la art. 13, prevede că: „*Resursele minerale se pun în valoare prin activități miniere care se concesionează persoanelor juridice române sau străine ori se dau în administrare instituțiilor publice de către autoritatea competentă și de reglementare, potrivit prezentei legi.*”

În concluzie, noua soluție legislativă este de natură a crea confuzie în ceea ce privește extinderea perimetrului de exploatare, autoritatea competentă a-și exprima acordul, exprimarea utilizată și lipsa de corelare cu regimul juridic actual al extinderii perimetrelor de exploatare - lipsind norma de claritate, precizie și previzibilitate în aplicare, aspect ce contravine principiului legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție.

II. 2. Apreciem că soluția normativă de concesiune a terenurilor situate în proximitatea exploatărilor miniere active, care nu fac parte din concesiunea existentă, către titularii unor drepturi de exploatare și/sau explorare, în scopul extinderii perimetrelor exploatării și valorificării optime a resurselor minerale, încalcă și dispozițiile art. 35 din Constituție privind protecția dreptului la un mediu sănătos, respectiv cele ale art. 135 alin. (2) lit. e) referitor la obligațiile statului în domeniul mediului, pentru motivele dezvoltate în cele ce urmează.

Potrivit art. 35 din Constituție: „(1) *Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic.* (2) *Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept.* (3) *Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător*”, iar potrivit art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, statul trebuie să asigure: „e) *refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic*”. Introdus în urma revizuirii Constituției din anul 2003, dreptul la un mediu sănătos reprezintă un drept social-economic, care face parte din generația a treia a drepturilor, aparținând oricăror subiecte individuale de drept. Normele

constituționale amintite instituie **obligații pozitive ale statului** de a proteja acest drept, inclusiv prin intermediul cooperărilor internaționale în domeniu.

În acord cu aceste obligații, întregul regim de punere în valoare a resurselor minerale instituit prin Legea minelor nr. 85/2003 are la bază un sistem de garanții în vederea respectării și exercitării dreptului la un mediu sănătos.

Astfel, în conformitate cu dispozițiile art. 3 pct. 1, pct. 16 și pct. 21 din Legea minelor nr. 85/2003: *"În înțelesul prezentei legi, termenii folosiți se definesc după cum urmează: (...) 1. activitate minieră - ansamblul de lucrări privind prospecțiunea, explorarea, dezvoltarea, exploatarea, prepararea/prelucrarea, concentrarea, comercializarea produselor miniere, conservarea și închiderea minelor, inclusiv lucrările aferente de refacere și reabilitare a mediului; (...) 16. garanție financiară pentru refacerea mediului - obligația și răspunderea persoanelor fizice sau juridice care desfășoară activități miniere pe bază de licență ori permis de exploatare pentru asigurarea fondurilor financiare necesare refacerii mediului și care poate fi sub formă de depozit bancar, scrisoare de garanție bancară irevocabilă sau alte modalități prevăzute de lege; (...) 21. perimetru de prospecțiune, explorare și exploatare - aria corespunzătoare proiecției la suprafață a conturului părții din scoarța terestră în interiorul căreia, pe un interval de adâncime determinat, se realizează lucrări de prospecțiune, explorare, respectiv de exploatare, precum și suprafețele necesare desfășurării activităților de prelucrare, preparare a resurselor minerale și de stocare a produselor reziduale miniere;"*.

De asemenea, atât acordarea licenței de explorare, cât și a licenței de exploatare au în vedere un perimetru ale cărui limite sunt prestabilite, și cu constituirea unei garanții financiare corespunzătoare pentru refacerea mediului. Astfel, potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 85-2003: *"Licența de explorare se acordă pentru o durată de maximum 5 ani, cu drept de prelungire pentru cel mult 3 ani, în limitele perimetrului acordat, cu plata anticipată, în fiecare an, a taxei pe activitatea de explorare și constituirea unei garanții financiare corespunzătoare pentru refacerea mediului, stabilită prin proiectul de refacere a mediului."*, iar potrivit art. 20 din același act normativ: *"Art. 20. - (1) Licența de exploatare se acordă prin negociere, în baza unei cereri însoțite de: a) studiul de fezabilitate privind valorificarea resurselor minerale, protecția zăcămintului și, după caz, valorificarea golurilor miniere, ce va cuprinde și planul inițial de încetare a activității întocmit în conformitate cu normele emise de autoritatea competentă și de reglementare; b) planul de dezvoltare a exploatării, întocmit în conformitate cu instrucțiunile tehnice emise de autoritatea competentă și de reglementare; c) studiul de impact asupra mediului și bilanțul de mediu, după caz, întocmit în condițiile legii; d) planul de refacere a mediului și proiectul tehnic, întocmit în conformitate cu instrucțiunile tehnice emise de autoritatea competentă și de reglementare; e) studiul de evaluare a impactului social și planul de atenuare a impactului social, în conformitate cu instrucțiunile tehnice emise de autoritatea competentă și de reglementare în domeniul muncii și*

solidarității sociale împreună cu ministerul de resort; f) planul de gestionare a deșeurilor. (...) (4) Titularul licenței de exploatare constituie o garanție financiară pentru refacerea mediului, în conformitate cu instrucțiunile tehnice emise de autoritatea competentă și de reglementare."

Mai mult, potrivit art. 22 alin. (1) lit. b) și lit. d) din Legea nr. 85/2003, începerea propriu - zisă a activităților miniere prevăzute în licență se autorizează în scris după prezentarea de către titular, cumulativ, inclusiv a dovezii constituirii garanției financiare pentru refacerea mediului și a acordului/autorizației de mediu.

Față de cele de mai sus, rezultă faptul că art. 35 din Constituție consacră un drept fundamental opozabil statului, iar una dintre obligațiile care revine statului este chiar cea de asigurare a cadrului legislativ pentru exercitarea acestui drept. În executarea acestei obligații, desfășurarea activităților miniere în limitele perimetrelor de prospecțiune, explorare și exploatare și, implicit, punerea în valoare a resurselor minerale a fost reglementată în mod restrictiv, inclusiv din rațiuni ce au în vedere reglementarea protecției mediului, obiectiv de interes public major.

Or, noua soluție legislativă, ce permite extinderea perimetrelor respective în scopul exploatării și valorificării optime a resurselor minerale, prin simpla încheiere a unor contracte de concesiune, eludează întregul regim juridic al punerii în valoare a resurselor minerale, și, implicit, al regimului sancționator în cazul încălcării obligațiilor stabilite la art. 39 prin raportare la art. 57 din Legea nr. 85/2003, cu privire la suprafețe față de care nu mai sunt prevăzute nici un fel de garanții - în contradicție cu obligația pozitivă a statului de creare a unui cadru legislativ și administrativ care să aibă drept obiectiv prevenirea eficace a daunelor asupra mediului și asupra sănătății umane (Decizia Curții Constituționale nr. 80/2014 și Hotărârea CEDO, Cauza *Tătar împotriva României*, 2009, par. 88), aspect ce contravine dispozițiilor art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție.

II. 3. Potrivit preambulului Legii nr. 85/2003, aceasta: „*reglementează desfășurarea activităților miniere în România, stimulând valorificarea resurselor minerale, proprietate publică a statului. Legea asigură maximă transparență activităților miniere și concurență loială, fără discriminare între formele de proprietate, originea capitalului și naționalitatea operatorilor.*"

Or, stabilind că terenurile situate în proximitatea exploatărilor miniere active, care nu fac parte din concesiunea existentă, pot fi concesionate prin **atribuire directă** către titularii drepturilor de explorare/exploatare, iar durata concesiunii este egală cu întreaga perioadă de exercitare a dreptului de explorare și/sau de exploatare conferit titularului de către autoritatea competentă în domeniul resurselor minerale, menținându-și valabilitatea atât timp cât aceste drepturi sunt în vigoare - norma criticată contravine rașunilor ce au în vedere transparența activităților miniere, concurența loială și liberul acces la activitatea economică.

Dincolo de neclaritatea sintagmei „*situate în proximitatea*”, cu consecințe pe planul delimitării concrete a ariilor respective, apreciem că atribuirea directă a contractelor publice este o temă sensibilă atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru ofertanți.

În conformitate cu dispozițiile art. 45 din Constituție: „*accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.*”, iar potrivit art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituție: „*(2) Statul trebuie să asigure: a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție; (...)*”.

Într-o economie concurențială, transparența și concurența sunt esențiale, iar orice excepție trebuie să fie bine justificată.

Din motivarea amendamentului adus la Camera decizională, aceasta pare a fi - „*asigurarea accesului titularilor de licențe și permise la terenurile necesare activității miniere*”. Din modul de redactare a normei, aceasta are în vedere scopul declarat al „*extinderii perimetrului exploatării și valorificării optime a resurselor minerale*”. Or, așa cum am arătat mai sus, justificarea noii soluții legislative - ce vizează scopul declarat al extinderii perimetrului exploatării și valorificării optime a resurselor minerale - contravine prin ea însăși regimului juridic al punerii în valoare a resurselor minerale (activitate reglementată, supusă autorizării statului și, deci controlată de autoritatea publică) și nu se poate erija într-o justificare pentru încredințarea directă a contractelor de concesiune. Pe de altă parte, din perspectiva asigurării accesului, menționăm că acesta este deja reglementat în cadrul Capitolului II din Legea nr. 85/2003, intitulat „*Dobândirea folosinței și accesul la terenurile pe care se efectuează activități miniere*”.

În temeiul art. 45 și art. 135 alin. (2) lit. a) și lit. e) din Constituție, statul este obligat să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale și crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție. De aceea, într-o economie de piață, bazată pe liberă inițiativă și concurență, încredințarea directă a contractelor de concesiune a unor astfel de terenuri trebuie să constituie soluția de *ultima ratio*, aplicabilă doar în situații excepționale, care, în privința legii criticate nu au fost justificate.

În plus, instanța constituțională a statuat că inclusiv „*atunci când legiuitorul adoptă măsuri legislative în favoarea unor interese economice, el este obligat să legifereze ținând seama de prevalența ocrotirii mediului și menținerea echilibrului ecologic. Așa fiind, dreptul la un mediu sănătos presupune luarea tuturor măsurilor necesare asigurării unei calități sporite a mediului, iar păstrarea unui mediu sănătos semnifică, în realitate, conservarea și ameliorarea condițiilor privind calitatea vieții în scopul menținerii echilibrului ecologic. Întrucât un mediu sănătos asigură cadrul dezvoltării armonioase a persoanelor, acesta presupune posibilitatea exercitării depline a altor drepturi fundamentale ale persoanei, precum dreptul la ocrotirea sănătății, consacrat de art. 34 din*

Constituție” (Decizia nr. 295/2022, par. 173). În vederea îndeplinirii obligațiilor sale de protecție, statul trebuie să adopte într-un mod suficient măsuri normative care să ducă la o exercitare reală a dreptului la un mediu sănătos al fiecărei persoane (Decizia nr. 295/2022, par. 174).

În plus, în aplicarea condițiilor art. 53 alin. (1) și (2) din Constituția României: *„potrivit principiului proporționalității, orice măsură adoptată de legiuitor trebuie să răspundă unui scop legitim, să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională - menită să asigure justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit. Principiul proporționalității impune astfel ca actele instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, prin aceasta înțelegându-se faptul că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite.”* (Decizia nr. 295/2022, par. 179).

În privința legii criticate, scopul este unul neclar. Așa cum am arătat, din motivarea amendamentului adus la Camera decizională, aceasta pare a fi - *„asigurarea accesului titularilor de licențe și permise la terenurile necesare activității miniere”*, iar din modul de redactare al normei, acesta pare a fi *„extinderea perimetrului exploatării și valorificării optime a resurselor minerale”*. În prima variantă, scopul ar fi legitim, însă nu și necesar, întrucât acesta este deja reglementat printr-o serie amplă de dispoziții în cadrul Capitolului II din Legea nr. 85/2003, intitulat *„Dobândirea folosinței și accesul la terenurile pe care se efectuează activități miniere”*. În cea de-a doua variantă, scopul apare ca fiind unul nelegitim, întrucât, așa cum am arătat la pct. II. 2, eludează întregul regim juridic al punerii în valoare a resurselor minerale (inclusiv a regimului sancționator aferent), cu privire la suprafețe față de care nu mai sunt prevăzute nici un fel de garanții din perspectiva respectării dreptului la un mediu sănătos, consacrat de art. 35 și a dispozițiilor art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție. Măsura concesiunii prin atribuire directă nu reprezintă o măsură adecvată și necesară atingerii nici unui dintre scopurile menționate, fiind de natură a încălca libertatea economică a altor agenți economici, fiind necesar ca legiuitorul să reglementeze mecanisme de natură a permite realizarea scopului urmărit fără a impune restrângeri excesive ale drepturilor individuale, indiferent de natura acestora. Totodată, în condițiile în care o atare măsură permite unei activități reglementate, supusă autorizării statului și, deci presupus a fi controlată de autoritatea publică, de a eluda, cel puțin parțial, acest regim, cu posibil impact negativ asupra dezvoltării durabile și echilibrului ecologic, aceasta este una neadecvată și chiar excesivă.

Din aceste considerente, apreciem că, prin măsura prevăzută, legiuitorul a încălcat și condiția constituțională de rezonabilitate a legiferării care decurge din principiul proporționalității garantat de art. 53 alin. (2) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru completarea Legii minelor nr. 85/2003, precum și pentru completarea art. 14 din Legea nr. 102/2014 privind cimitirele, crematoriile umane și serviciile funerare este neconstituțională.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
NICUȘOR-DANIEL DAN

