



R O M Ȃ N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚII UNITE

HOTĂRĂREA nr. 9
Ședința din 17 decembrie 2024

Sub președinția doamnei judecător Corina - Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție,

Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, în conformitate cu dispozițiile art. 27 lit. b) din Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară, s-a întrunit pentru sesizarea Curții Constituționale în vederea exercitării controlului de constituționalitate, înainte de promulgare, asupra *Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024 pentru înființarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Minier, Petrolier și al Stocării Geologice a Dioxidului de Carbon, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul resurselor minerale, petrolului și stocării geologice a dioxidului de carbon (PL-x nr. 486/2024)*.

Sesizarea este legitimată constituțional de dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și de prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd dreptul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare.

Din totalul de 98 judecători în funcție, au fost prezenți 77 judecători.

În urma dezbaterilor, deliberând, Secțiile Unite au hotărât să fie sesizată Curtea Constituțională cu privire la constituționalitatea *Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024 pentru înființarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Minier, Petrolier și al Stocării Geologice a Dioxidului de Carbon, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul resurselor minerale, petrolului și stocării geologice a dioxidului de carbon (PL-x nr. 486/2024)* în raport de prevederile constituționale ale art. 115 alin. (4) și (7) referitoare la regimul juridic al ordonanțelor de urgență și limitele de sesizare ale Parlamentului în procedura legii de aprobare a ordonanțelor de urgență, ale art. 61 alin. (1) și a art. 1 alin. (4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat, precum și ale art. 1 alin. (3) și (5) privind principiul securității raporturilor juridice și cel al ierarhiei actelor normative.

1. Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) prin raportare la cele ale art. 115 alin. (7) din Constituție referitoare la limitele de investire a Parlamentului în procedura legii de aprobare a ordonanței de urgență

Legea adoptată are ca obiect aprobarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024 pentru înființarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Minier, Petrolier și al Stocării Geologice a Dioxidului de Carbon, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul resurselor minerale, petrolului și stocării geologice a dioxidului de carbon (PL-x nr. 486/2024).*

Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024, la 23.09.2024, cu modificări și completări.

Astfel, potrivit formei adoptate de Senat, punctele 2, 3, 5 și 6 vizează completarea prevederilor art. 11, art. 25, respectiv lit.g) la art. 38 din Legea minelor nr. 85/2003, cu soluții legislative noi, care pe de o parte, nu au făcut obiectul reglementării ordonanței de urgență și, pe de altă parte, nu vizează măsuri necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței; de asemenea, punctele 1 și 4 vizează modificarea unor prevederi din aceeași ordonanță, cu mențiunea că modificarea prevăzută la punctul 1 referitoare la art. 2 alin. (5) lit.a) din Legea minelor nr. 85/2003 nu a fost avută în vedere de Guvern, în calitate de inițiator al actului normativ, iar punctul 4 vizează modificarea prevederilor art. 21¹ alin. (2) din Legea minelor nr. 85/2003, soluție care a făcut obiectul reglementării inițiale.

Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024, la 11.12.2024, cu modificări și completări. Astfel, pe lângă amendamentele admise de Senat, Camera Deputaților a admis alte 4 amendamente, punctele 2, 3, 5 și 9.

Din examinarea Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024 pentru înființarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Minier, Petrolier și al Stocării Geologice a Dioxidului de Carbon, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul resurselor minerale, petrolului și stocării geologice a dioxidului de carbon apreciem că forma adoptată de legislativ nesocotește prevederile art. 115 alin. (7) din Constituție, întrucât legiuitorul nu s-a limitat la aprobarea pur și simplu a ordonanței de urgență, ori la aprobarea ordonanței de urgență, cu modificarea, completarea, abrogarea sau chiar suspendarea unor dispoziții ale acesteia (în ambele cazuri cu posibilitatea de adoptare a unor măsuri de corelarea soluțiilor legislative preconizate cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației), ci a legiferat în cadrul procedurii derulate în Parlament cu privire la Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024 direct în legătură cu aspecte referitoare la Legea minelor nr. 85/2003, neavute în vedere de inițiatorul actului normativ, respectiv Guvernul.

Soluțiile reglementate în cadrul procedurii legislative, în special cele ce vizează modificarea și completarea art. 11, modificarea art. 20 alin. (2) din Legea nr. 85/2003, completarea art. 25, introducerea art. 25¹ și 25², respectiv modificarea lit.g) a art. 38 din Legea minelor nr. 85/2003, care nu au făcut obiect de reglementare în cadrul

Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024 și nici nu vizează măsuri strâns legate de efectele juridice ale acesteia ce pot fi reglementate la momentul legii de aprobare în condițiile stabilite de art. 115 alin. (7) din Legea fundamentală, se constituie în soluții legislative noi, de sine stătătoare, care excedează limitelor de investire a legislativului în procedura legii de aprobare a ordonanței.

Din contră, modificarea de substanță realizată în cadrul Parlamentului se putea realiza, fără afectarea exigențelor constituționale, prin inițierea unui proces legislativ distinct în acest scop.

2. Încălcarea prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție regimul emiterii ordonanțelor de urgență

Potrivit unei jurisprudențe constante a instanței de contencios constituțional (cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 55/2022, publicată în M. Of. nr. 358 din 11 aprilie 2022 - paragraful 138), „*viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau al unei ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională.*”

În jurisprudența sa, Curtea a mai statuat că viciul de neconstituționalitate extrinsec ce privește însăși adoptarea ordonanței de urgență determină întotdeauna neconstituționalitatea legii de aprobare a acesteia, în ansamblu (cu titlu de exemplu, Decizia nr. 412 din 20 iunie 2019, publicată în M. Of. nr. 570 din 11 iulie 2019, paragraful 45).

Întrucât viciile de neconstituționalitate detaliate în continuare vizează soluții normative regăsite în cuprinsul ordonanței de urgență a Guvernului, constatarea temeiniciei motivelor de neconstituționalitate se răsfrâng asupra legii de aprobare, în ansamblu.

Astfel, în jurisprudența sa consolidată, începând cu Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, Curtea Constituțională a statuat faptul că 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.

Situația extraordinară exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența ei nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență.

De asemenea, 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.

Astfel, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.

Respectarea prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție nu permite Guvernului să emite ordonanțe de urgență pentru motive de oportunitate.

Or, din examinarea Notei de fundamentare și a preambulului ordonanței de urgență, se poate constata cu evidență faptul că nici condiția situației extraordinare și nici cea a urgenței reglementării nu sunt îndeplinite, câtă vreme actul normativ vizează aspecte referitoare la:

- reorganizarea și consolidarea administrativă a Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Minier, Petrolier și al Stocării Geologice a Dioxidului de Carbon;
- extinderea competențelor autorității în materia gestionării deșeurilor din industria minieră;
- insuficiența cadrului legal în vigoare relativ la modificarea licențelor de concesiune minieră, cu consecințe privind securitatea juridică a acestor acte administrative și implicații majore în buna desfășurare a acestor activități economice din acest domeniu;
- deficiențe ale cadrului legal în vigoare relativ la autorizarea începerii activităților miniere;
- necesitatea implementării la nivel național a Regulamentului (UE) 2024/1.252 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 aprilie 2024 de instituire a unui cadru pentru asigurarea aprovizionării sigure și durabile cu materii prime critice și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1.724 și (UE) 2019/1.020,

Deși se invocă în cuprinsul preambulului necesitatea urgentă de consolidare a capacității administrative a Agenției Naționale pentru Resurse Minerale, insecuritatea juridică apreciată la nivelul actelor de concesiune minieră și de autorizare a începerii lucrărilor miniere, în realitate, scopul emiterii ordonanței de urgență presupune elemente clare de oportunitate legislativă, incompatibil cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție.

3. Încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat prevăzut de art. 61 alin. (1) și a art. 1 alin. (4) din Constituție. Încălcarea principiul securității raporturilor juridice și al ierarhiei actelor normative prevăzute de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

Potrivit Art. I, punctul 4 din Legea de aprobare Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024:

2. La articolul 10, după punctul 1 se introduc două noi puncte, pct.1¹ și 1², cu următorul cuprins:

„1¹. *Articolul 11 se modifică și va avea următorul cuprins:*

Art.11.- (1) Efectuarea de activități miniere pe terenurile pe care sunt amplasate monumente istorice, culturale, religioase, situri arheologice de interes deosebit, rezervații naturale, zonele de protecție sanitară ale surselor de alimentare cu apă, precum și instituirea dreptului de servitute pentru activități miniere pe astfel de terenuri sunt strict interzise.

(2) Excepțiile de la prevederile alin.(1) se stabilesc de către autoritățile competente în domeniu.

1². După articolul 11 se introduce un nou articol, art.11¹, cu următorul cuprins:

Art.11¹.- (1) Efectuarea de activități miniere pe terenurile pe care sunt amplasate perimetrele de protecție hidrogeologică ale surselor de alimentare cu apă, precum și instituirea dreptului de servitute pentru activități miniere pe astfel de terenuri sunt strict interzise.

(2) Excepțiile de la prevederile alin.(1) se stabilesc de autoritatea competentă și de reglementare, pe baza unui studiu privind impactul activităților miniere asupra sursei de alimentare cu apă, cu avizul autorității de protecție a mediului.”

În materia reglementării unor excepții de la reguli stabilite la nivel primar, în considerentele nr. 73-75 ale Deciziei nr. 62/2018 (publicată în M. Of. nr. 373 din 02 mai 2018), Curtea Constituțională, a reținut următoarele:

„73. Astfel, soluția legislativă, potrivit căreia Guvernul poate ca, prin hotărâre, să adauge noi entități economice celor care sunt deja sau vor fi exceptate, prin lege, de la aplicarea regimului juridic prevăzut de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, este contrară art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, coroborat cu art. 1 alin. (4) din aceasta, care prevede principiul separării și echilibrului puterilor în stat.

74. Parlamentul, prin dispozițiile legale mai sus menționate, a procedat, practic, în sensul unei "negări de legiferare" sau a unei "de-legiferări", prevăzând în competența Guvernului atribuția de a stabili, prin hotărâre, entitățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat care pot fi exceptate de la regimul legal al guvernantei corporative, stabilit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, aprobată prin Legea nr. 111/2016. Or, hotărârile Guvernului sunt adoptate în scopul aplicării legii, în sensul reglementării unor modalități concrete și detaliate de aducere la îndeplinire a măsurilor prevăzute de lege, astfel cum impune art. 108 alin. (2) din Constituție: "Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor". Prin urmare, dispoziția legală prin care se atribuie Guvernului competența de a legifera în materii ce intră în sfera de reglementare a legii, și nu a hotărârii Guvernului, nu poate avea natura unei simple "soluții tehnice, în concordanță cu atribuțiile Guvernului și cu specificul raporturilor juridice de interes pentru o astfel de reglementare normativă", așa cum se apreciază în punctul de vedere al președintelui Senatului. Deși ar avea un aparent temei legal, o asemenea hotărâre a Guvernului depășește rolul său constituțional de strictă aplicare și detaliere a normei legale - de rang superior - deoarece, prin conținutul său, reglementează în mod direct și distinct noi destinatari ai unor excepții de la aplicarea regimului legal al guvernantei corporative a întreprinderilor publice, având, în definitiv, același

obiect de reglementare ca și legea examinată în prezenta cauză. Totodată, chiar dacă materia reglementată prin legea examinată intră, prin specificul său, în domeniul de activitate și în sfera raporturilor juridice de interes specifice Guvernului, nu se poate justifica această manieră de reglementare, în sensul atribuirii de competență de legiferare.

În considerentul 76 al aceleiași decizii, Curtea Constituțională reține că „În plus, în speță, contrar prevederilor art. 1 alin. (4) și art. 61 alin. (1) din Constituție, Parlamentul lasă la latitudinea exclusivă a Guvernului modalitatea de aplicare a unui act normativ de nivelul legii, creând posibilitatea ca, prin hotărâri ale puterii executive, acesta să fie golit de conținut, prin excluderea tuturor destinatarilor săi. Curtea observă, din această perspectivă, faptul că legea examinată nu corespunde exigențelor de reglementare a normei juridice, fiind aptă să genereze confuzii și ambiguitate în procesul de aplicare și interpretare a legii, așa cum susțin și autorii sesizării de neconstituționalitate. Această modalitate de reglementare poate avea consecințe negative asupra respectării principiului legalității, prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție, existând pericolul afectării stabilității raporturilor juridice, prin încălcarea exigențelor de calitate a legii, respectiv previzibilitatea și claritatea legii.”

Examinarea Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024 pentru înființarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Minier, Petrolier și al Stocării Geologice a Dioxidului de Carbon, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul resurselor minerale, petrolului și stocării geologice a dioxidului de carbon (PL-x nr. 486/2024) din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale, aplicabilă și în contextul prezentului act normativ, prin acte ale autorităților competente în domeniu și, respectiv, al autorității competente și de reglementare, conduce la concluzia că au fost încălcate, pe de o parte, 61 alin. (1) și a art. 1 alin. (4) principiului separației și echilibrului puterilor în stat, iar pe de altă parte dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție referitoare la principiul ierarhiei actelor normative, precum și principiului securității raporturilor juridice.

Aceasta întrucât soluțiile legislative prevăzute la Art. I, pct. 4 din Legea adoptată lasă la latitudinea autorităților competente prerogativa stabilirii excepțiilor de la regula prevăzută la nivel primar cu privire la aspecte care ce intră în sfera de reglementare a legii, iar nu a actelor administrative întrucât, prin conținutul lor, reglementează aspecte legate de atributele, respectiv modalitatea de exercitare a dreptului de proprietate, norme care trebuie să beneficieze de reglementare la nivel primar.

Or, relațiile sociale sunt reglementate la nivel primar prin legi, ordonanțe de urgență sau ordonanțe, în timp ce actele administrative cu caracter normativ pot organiza punerea în executare sau executarea acestora, după caz, fără ca ele să constituie izvor primar de drept. Actul de reglementare secundar trebuie să se limiteze strict la organizarea punerii în executare sau la executarea dispozițiilor primare, nu să reglementeze astfel de dispoziții. De aceea, actele administrative cu caracter normativ nu pot, prin conținutul lor normativ, să excedeze domeniului

organizării executării actelor de reglementare primară [art.108 alin.(2) din Constituție], respectiv a executării acestora pentru că, printr-un astfel de procedeu se ajunge la modificarea/completarea legii înseși.

Soluția legislativă care prevede că excepțiile de la prevederile art. 11 alin. (1) din Lege se stabilesc de către autoritățile competente în domeniu, iar cea care dispune că excepțiile de la prevederile art. 11¹ alin. (1) din același act normativ ori de către „autoritatea competentă și de reglementare, pe baza unui studiu privind impactul activității miniere asupra sursei de alimentare cu apă, cu avizul autorității de protecție a mediului”, prin conținutul său normativ, reglementează relații sociale de nivel primar, contrar prevederilor art. 108 alin.(2) din Constituție, deși specificul actelor normative subsecvente este tocmai acela de executare a prevederilor stabilite la nivel primar.

În cazul de față, actele autorităților prevăzute de art. 11 alin. (1) și de art. 11¹ alin. (1) din Lege nu au ce dispoziții primare să pună în executare în condițiile în care legiuitorul nu a reglementat la nivel de lege excepțiile legate de efectuarea de activități miniere pe anumite terenuri și de instituire a dreptului de servitute pentru activități miniere pe astfel de terenuri.

În al doilea rând, atât timp cât regula interzicerii efectuării de activități miniere pe anumite categorii de terenuri, respectiv instituirea dreptului de servitute pentru activități miniere pe astfel de terenuri este stabilită la nivel primar, în cuprinsul Legii minelor nr. 85/2003, cu atât mai mult se impune ca excepțiile de la regulă să fie stabilite tot la nivel primar, iar nu prin acte ale autorităților competente/de reglementare. Aceasta întrucât excepțiile de la regulă sunt de strictă interpretare și aplicare, astfel că este necesar ca acestea să fie stabilite expres și limitativ prin lege.

Instituirea prerogativei legale de stabilire a excepțiilor de la regulile prevăzute la Art. I pct. 4 din Legea de aprobare [art. 11 și art. 11¹ din Legea minelor nr. 85/2003], de către autoritățile competente în domeniu sau de către autoritatea competentă și cea de reglementare, în lipsa oricăror criterii legale, conduce la reglementarea unor norme de exceptare arbitrară, prin acte emise la nivel subsecvent, precum și la golirea de conținut a regulii stabilite la nivel primar.

Faptul că dispozițiile art. 11¹ alin. (2) din Lege prevăd anumite condiții de procedură ce trebuie îndeplinite de autoritatea competentă și de reglementare la instituirea excepției de la alin. (1), respectiv efectuarea unui studiu privind impactul activităților miniere asupra sursei de alimentare cu apă și existența avizului autorității de protecție a mediului, nu complinesc viciile de neconstituționalitate din cele ce preced.

Nu în ultimul rând, apreciem că prevederile Art. I alin. (4) din Legea adoptată nu respectă nici cerința de previzibilitate a reglementării, pentru că nu precizează cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniu, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului.

Din această perspectivă prevederile Art. I pct. 4 din Legea de aprobare încalcă exigențele de reglementare a normei juridice, cu consecințe în planul aplicării și interpretării legii.

În consecință, pentru considerentele de mai sus, Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite

HOTĂRĂȘTE:

Sesizarea Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra constituționalității *Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81/2024 pentru înființarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Minier, Petrolier și al Stocării Geologice a Dioxidului de Carbon, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul resurselor minerale, petrolului și stocării geologice a dioxidului de carbon (PL-x nr. 486/2024)* în raport de prevederile constituționale ale art. 115 alin. (4) și (7) referitoare la regimul juridic al ordonanțelor de urgență și limitele de sesizare ale Parlamentului în procedura legii de aprobare a ordonanțelor de urgență, ale art. 61 alin. (1) și a art. 1 alin. (4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat, precum și ale art. 1 alin. (3) și (5) privind principiul securității raporturilor juridice și cel al ierarhiei actelor normative.

Anexăm în copie tabelele cu semnături.

Președinte

Judecător Corina-Alina Corbu

Prim - magistrat - asistent delegat

Aneta Ionescu