



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro



Doamnei Elena-Simina TĂNĂSESCU

Președintele Curții Constituționale



În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, excepția de neconstituționalitate referitoare la prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 393 din data de 8 mai 2026.

Vă asigur, Doamnă Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate WEBER





ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta

Excepție de neconstituționalitate referitoare la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative

Prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 393 din data de 8 mai 2026, contravin prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3) privind statul de drept, art. 1 alin. (5) privitor la principiul securității juridice și al previzibilității normei, art. 44 privind dreptul de proprietate privată, art. 79 privind Consiliul Legislativ, art. 110 alin. (4) referitor la încetarea mandatului Guvernului, art. 115 alin. (6) privind interdicția adoptării ordonanțelor de urgență care afectează drepturi și libertăți fundamentale, din perspectiva următoarelor

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

1. Încălcarea obligației constituționale de solicitare a avizului Consiliului Legislativ și nerespectarea interdicției constituționale privind emiterea ordonanțelor de către un Guvern demis
Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 393 din data de 8 mai 2026, încalcă art. 110 alin. (4) din Constituție, potrivit căruia "Guvernul al cărui mandat a încetat potrivit alineatelor (1) și (2) îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea

jurământului de membrii noului Guvern". De asemenea, potrivit art. 37 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, "în cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate să emită ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege".

Din verificarea site-urilor oficiale ale Senatului României, Guvernului României și Consiliului Legislativ au rezultat următoarele aspecte legate de parcursul premergător adoptării **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2026**.

Semnalăm faptul că inițial, primul proiect al **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2026** a avut în vedere doar modificarea a două acte normative, și anume a **Legii nr. 255/2010** privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 853 din 20 decembrie 2010, cu modificările și completările ulterioare, și a **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 73/2025** privind unele măsuri pentru realizarea de investiții în domeniul securității naționale prin asigurarea unor condiții optime dezvoltării de proiecte ale operatorilor economici din industria de apărare.

Primul proiect al ordonanței de urgență criticată, denumit *proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative*, a fost transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 77 din 30.04.2026, fiind înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D393/30.04.2026, iar Consiliul Legislativ a emis *Avizul nr. 427 din 4 mai 2026 favorabil cu observații și propuneri, referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative*¹.

Din *Informația de presă privind actele normative adoptate în ședința extraordinară a Guvernului României din 4 mai 2026*, rezultă că **Guvernul a adoptat în data de 4 mai 2026 Ordonanța de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative**.

Ulterior, însă, Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 84 din 05.05.2026 a transmis Consiliului Legislativ un nou proiect al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2026, denumit *Proiect de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative*, fiind înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D416/05.05.2026. În *Avizul negativ nr. 448/05.05.2026 al Consiliului Legislativ, referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative*, Consiliul Legislativ reține că „se constată faptul că, în forma actuală a proiectului, au mai fost **adăugate doisprezece noi articole**, conținând intervenții de modificare și, după caz, de completare a mai multor acte normative”.

¹ <http://www.clr.ro/events/avize-emise-la-data-de-4-mai-2026/?occurrence=2026-05-04>

Doar la data de 05.05.2026 — respectiv după pretinsa adoptare a actului — Secretariatul General al Guvernului a înaintat Consiliului Legislativ versiunea actualizată a proiectului, prin adresa nr. 84/05.05.2026, înregistrată la Consiliul Legislativ sub nr. D416/05.05.2026. Această succesiune cronologică demonstrează că **forma extinsă a proiectului nu fusese supusă procedurii de avizare în momentul desfășurării ședinței din 4 mai 2026**. Or, potrivit art. 43 din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării: *Proiectele de ordonanțe de urgență cărora li s-au adus modificări de fond ca urmare a discutării și adoptării lor în ședința Guvernului vor fi supuse unei noi avizări a Consiliului Legislativ. În situația în care, ca urmare a noii avizări de către aceste autorități, este necesară operarea unor modificări de fond ori avizul respectiv este negativ, proiectul de act normativ va fi repus în mod obligatoriu pe agenda de lucru a ședinței Guvernului.* Dispozițiile art. 43 trebuie coroborate cu art. 45 din același Regulament, care stabilește, fără echivoc, etapele procedurii de adoptare a formei finale a unui act normativ, astfel: (1) *După ședința Guvernului, Secretariatul General al Guvernului va proceda la:*

- a) definitivarea actului normativ adoptat, în condițiile art. 42 și 43;*
- b) prezentarea actului normativ adoptat primului-ministru, în vederea semnării, și miniștrilor care au obligația punerii lui în executare, în vederea contrasemnării. Contrasemnarea unui act normativ adoptat de Guvern este obligatorie în termen de cel mult 24 de ore de la data semnării acestuia de către primul-ministru; (...)*

Repunerea pe agenda de lucru înseamnă că proiectul de act normativ reîntră în circuitul deliberativ al Guvernului, adică este supus din nou dezbaterii și votului în ședința Guvernului, ca și cum ar fi un proiect nou sau ca și cum adoptarea anterioară nu ar fi definitiv încheiată. Practic, adoptarea inițială nu produce efecte finale — actul nu este considerat finalizat și nu poate parcurge etapele ulterioare (semnare, contrasemnare, publicare) până la soluționarea situației care a determinat repunerea.

În contextul art. 43 și art. 45 din Regulament, repunerea pe agenda Guvernului înseamnă că adoptarea inițială este suspendată în efectele sale definitive, proiectul revenind în faza deliberativă pentru ca Guvernul, în plenum său, să se pronunțe din nou — în deplină cunoștință de cauză — asupra formei modificate sau asupra obiecțiilor ridicate prin avizele negative. Actul normativ nu poate fi semnat, contrasemnat sau publicat până când această nouă deliberare nu a avut loc și nu s-a materializat într-o decizie expresă de adoptare.

Repunerea pe agendă răspunde unui principiu fundamental: voința Guvernului, ca organ colegial, trebuie să se manifeste asupra formei finale a actului normativ pe care și-l asumă. Dacă între momentul adoptării și momentul definitivării intervin modificări de fond — fie ca urmare a dezbaterilor interne, fie ca urmare a unui aviz negativ al Consiliului Legislativ sau al altei autorități —

*există riscul ca actul publicat să nu reflecte voința reală a Guvernului, astfel cum a fost exprimată în ședința sa. Repunerea pe agendă înlătură acest risc, asigurând **coincidența dintre voința deliberată și forma finală a actului.***

În consecință, **în data de 4 mai 2026, procesul de adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2026 nu fusese finalizat.**

Față de cele de mai sus, reținem că modificările substanțiale operate asupra proiectului în cadrul ședinței de Guvern din 4 mai 2026 — concretizate prin introducerea a 12 articole noi — atrăgeau, potrivit legii, **obligația obținerii unui nou aviz.** Deși această cerință a fost formal îndeplinită prin solicitarea transmisă cu adresa nr. 84/05.05.2026, **solicitarea de aviz a intervenit abia după pretinsa adoptare a actului în ședința din 4 mai 2026.** Prin urmare, lipsa solicitării avizului Consiliului Legislativ cu privire la configurația finală a actului normativ, reprezintă, în sine, un viciu procedural esențial, cu consecința încălcării art. 79 din Constituție. În acest sens, în jurisprudența sa², Curtea Constituțională a subliniat că *"termenul în care trebuie exprimat punctul de vedere al Consiliului Legislativ curge de la data înregistrării la Consiliul Legislativ a solicitării de avizare a proiectului de act normativ. Nu este suficient ca solicitarea de aviz privind proiectul de ordonanță de urgență să fie înregistrată la Secretariatul General al Guvernului în ziua emiterii ordonanței de urgență și să se considere că de la această dată curge termenul de emiterie a avizului, ci ea trebuie dublată, în mod obligatoriu, de înregistrarea solicitării la Consiliul Legislativ înainte de emiteria ordonanței de urgență, pentru că altfel s-ar compromite chiar rolul Consiliului Legislativ, deoarece ar putea apărea situația ca la momentul primirii solicitării de aviz actul normativ să fi fost deja adoptat."*

Prin urmare, cu titlu de principiu, **atât solicitarea avizului, cât și înregistrarea acestei solicitări la Consiliul Legislativ trebuie să aibă loc înainte de adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului.**

Modificările și completările aduse proiectului inițial au extins în mod substanțial obiectul de reglementare al acestuia, generând astfel obligația legală de reluare a procedurii de avizare de către Consiliul Legislativ. Această obligație decurge din dispozițiile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 73/1993, care instituie în sarcina Guvernului cerința ca proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ să fie supuse adoptării exclusiv după obținerea avizului Consiliului Legislativ cu privire la legalitatea măsurilor preconizate și la respectarea cerințelor prevăzute la art. 3 alin. (3) din același act normativ, aplicabile în mod corespunzător. Avizul Consiliului Legislativ are natura juridică a unui act preliminar adoptării ordonanței de urgență.

² Decizie nr. 50 din 15 februarie 2022 referitoare la excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în ansamblu, și a dispozițiilor art. 5 alin. (2) lit. d) din această lege, în special, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 192/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru modificarea lit. a) a art. 7 din Legea nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă, în ansamblu

În această situație având în vedere neregularitățile procedurale menționate, sunt aplicabile considerentele Deciziei nr. 723/2023 a Curții Constituționale, din care reținem: ”Avizul Consiliului Legislativ are o consacrare constituțională expresă [art. 79 alin. (1)]. (...) 125. În esență, prevederile constituționale ale art. 79 normează un aspect de colaborare între autoritățile publice implicate în procesul de legiferare în vederea asigurării sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. Conținutul avizului Consiliului Legislativ se circumscrie unor propuneri, opinii sau puncte de vedere din perspectiva finalității pentru care este dat, iar avizul în sine are rol consultativ și nu decizional în procesul de legiferare. Solicitarea și obținerea avizului sunt etape procedurale în cadrul procesului legislativ, în care este implicat un organ consultativ de specialitate al Parlamentului. Acest aviz nu conduce însă, prin natura lui, direct la modificarea reglementării vizate, Parlamentul nefiind obligat să se conformeze observațiilor din conținutul avizului (indiferent dacă avizul este favorabil sau negativ). Or, neregularitățile procedurale de natură constituțională circumscrise unor etape/faze din cadrul procesului de legiferare - care, prin finalitatea lor, nu structurează în mod direct conținutul normativ propriu-zis al actului normativ - pot fi constatate și sancționate ca atare prin invocarea de sine stătătoare a normei constituționale de referință numai în cadrul unui control abstract de constituționalitate, fie el a priori [art. 146 lit. a) teza întâi] sau a posteriori [art. 146 lit. d) teza finală], și nu în cadrul unui control concret de constituționalitate. O asemenea concluzie se întemeiază pe faptul că neregularitatea procedurală vizează o funcționare deficitară a autorităților implicate în procesul de legiferare. Așadar, întrucât numai un control abstract impune o perspectivă obiectivă, rezultă că numai pentru titularii dreptului de sesizare în cadrul acestui tip de control este suficient să demonstreze că s-a realizat o neregularitate procedurală de ordin constituțional pentru ca instanța de contencios constituțional să aplice sancțiunea neconstituționalității normei.”

Mai mult, în data de 5 mai 2026, Guvernul a fost demis ca urmare a retragerii încrederii acordate, prin adoptarea moțiunii de cenzură. Astfel, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 375 din 05 mai 2026, a fost publicată Moțiunea de Cenzură MC.1. STOP "Planului Bolojan" de distrugere a economiei, de sărăcire a populației și de vânzare frauduloasă a averii statului, care a fost adoptată de Camera Deputaților și de Senat în ședința comună din 5 mai 2026, în condițiile art. 67, art. 110 alin. (2) și art. 113 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Astfel, în cazul unui Guvern demis, devin incidente prevederile art. 110 alin. (4) din Constituția României³, în aplicarea căror Guvernul al cărui mandat a încetat ca urmare a retragerii de către Parlament a încrederii acordate **îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern.** Totodată, norma

³ Guvernul al cărui mandat a încetat potrivit alineatelor (1) și (2) îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern.

constituțională este explicitată la nivelul legislației primare prin dispozițiile art. 37 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, care stabilesc expres că: *”În cazul încetării mandatului său, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai acte cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate să emită ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege.”*

Cu toate acestea, **în data de 8 mai 2026** a fost publicată pe site-ul Guvernului *Informația de presă privind actele normative adoptate în ședința extraordinară din 8 mai 2026 și pentru care Guvernul a luat act de avize emise pentru acte normative adoptate anterior*, care face referire la **Ordonanța de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative**.

Mai exact, se precizează că *„Pe ordinea de zi a ședinței de Guvern din data de 08.05.2026 a fost repusă Ordonanța de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative – adoptată de Guvern în ședința din 4 mai - pentru ca Executivul să ia act de avizul negativ emis de Consiliul Legislativ pentru acest act normativ.*

Repunerea pe ordinea de zi a fost conform art. 43 alin 1 din HG 561/2009 coroborat cu art. 10 din Legea nr. 24/2000 și nu are în vedere o adoptare/readoptare a actului normativ aprobat în data de 4 mai.

Ordonanță de Urgență are scopul să adapteze cadrul legal pentru realizarea rapidă a unora dintre investițiile din industria de apărare, având în vedere oportunitățile create de accesarea programului SAFE, și să protejeze activele unor companii declarate strategice prin Hotărâre a Guvernului.

De asemenea, în timpul ședinței de Guvern din 4 mai au fost introduse în proiectul de Ordonanță de Urgență și alte modificări pentru buna funcționare a mai multor sectoare de activitate, respectiv:

- Pentru soluționarea numărului mare de documente eliberate pentru dovedirea drepturilor persoanelor persecutate politic;*
- Clarificarea unor aspecte privind decontarea sumelor aferente compensării prețului la energie;*
- Clarificarea normelor privind securitatea la incendiu în cazul utilizării articolelor pirotehnice;*
- Posibilitatea de utilizare a excedentului bugetar din anii precedenți în cazul proiectelor publice;*
- Clarificări privind autorizarea antrepozitelor fiscale și a rambursărilor de TVA;*

- Clarificări privind legislația aferentă derulării proiectelor de investiții pentru modernizarea și extinderea rețelei de transport și distribuție a gazelor naturale;

- Asigurarea resursei umane pentru o mai bună derulare a proiectelor finanțate din PNRR.

Completările aduse în ședința de Guvern Ordonanței de urgență au fost motivate de importanța și urgența reglementărilor, coroborate cu posibilitatea ca în ipoteza votării moțiunii de cenzură împotriva Executivului, acesta să nu mai poate emite Ordonanțe de Urgență pe perioada interimatului”.

În acest punct al analizei, relevant este faptul că, în aceeași zi, data de 8 mai 2026, a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 393 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2026, în ultima variantă supusă aprobării Consiliului Legislativ, deși Guvernul susține că acest act normativ ar fi fost adoptat în ședința din data de 4 mai 2026.

Față de toate aspectele prezentate, reținem că solicitarea avizului de către Secretariatul general al Guvernului și înregistrarea avizului la Consiliul Legislativ, pentru cea de doua variantă a proiectului de ordonanță de urgență, s-a realizat în data de 5 mai 2026, ceea ce demonstrează că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2026 a fost adoptată în intervalul 5 mai 2026- 8 mai 2026 de un Guvern care nu mai avea competența de a emite ordonanțe de urgență și că nu a fost respectată obligația constituțională de a solicita, anterior adoptării noii forme a actului normativ, un nou aviz Consiliului Legislativ.

Avocatul Poporului învederează că efectul juridic al moțiunii de cenzură adoptate în condițiile art. 113 din Constituția României, republicată, este de natură să restrângă exercitarea de către Guvern a prerogativelor sale constituționale exclusiv la sfera administrării treburilor curente, excluzând în mod categoric orice competență de legiferare. Apreciem că transmiterea ordonanței de urgență către Parlament, precum și publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României reprezintă acte juridice prin care se finalizează un proces normativ de natură constituțională, și anume legiferarea delegată reglementată de art. 115 din Constituție. Ca atare, acestea nu pot fi calificate drept acte de administrare curentă în sensul și în spiritul art. 110 alin. (4) din Legea fundamentală. În acest sens, sunt dispozițiile art. 11 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, conform căroră **”În vederea intrării lor în vigoare, legile și celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile și ordonanțele Guvernului, deciziile primului-ministru, actele normative ale autorităților administrative autonome, precum și ordinele, instrucțiunile și alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.”** Publicarea actului normativ în Monitorul Oficial al României, Partea I, constituie o **etapă distinctă și obligatorie a procesului de legiferare**, condiție sine qua non a intrării în vigoare și, implicit, a existenței juridice a actului.

Însăși Constituția României stabilește, la art. 115 alin. (5), că ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Or, Secretariatul General al Guvernului a transmis Parlamentului proiectul Ordonanței de urgență nr. 38/2026, în original, în data de 8 mai 2026, fiind înregistrată la Biroul permanent al Senatului sub nr. 288 din 8 mai 2026.

Prin Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, paragraful 32, Curtea Constituțională a reținut că, în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate **principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție.**

În considerentele Deciziei nr. 145/2019, Curtea a subliniat că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege, respectarea termenelor constituționale și legale nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, respectiv o lege care să răspundă necesității de reglementare în domeniile de referință, clară și predictibilă. În același sens, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat, de exemplu, prin Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, când a reținut că "în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat *Rule of law checklist*, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. II A5). (...) Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității" (paragrafele 32-33).

2. Nerespectarea ordinii de sesizare a camerelor prevăzută de art. 75 din Legea fundamentală

Din examinarea conținutului normativ al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2026 observăm că aceasta vizează, în principal, regimul juridic general al proprietății⁴, prin modificarea Legii nr. 255/2010, în scopul creării cadrului legal pentru realizarea lucrărilor de interes public național necesare realizării unor investiții în domeniul securității naționale, ceea ce atrage necesitatea aprobării acesteia prin lege organică și, implicit, aplicarea ordinii de sesizare reglementată de art. 75 alin. (1) din Constituție. În aceste condiții, Secretariatul general al Guvernului trebuia să supună proiectul de lege privind adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2026, spre dezbateră, Camerei Deputaților, ca primă cameră sesizată.

În jurisprudența sa, Curtea a stabilit⁵ de principiu că regimul proprietății și al dreptului de proprietate, și încă la nivel general, reprezintă o realitate juridică ce guvernează raporturile juridice de o valoare socială semnificativă, ce reclamă reglementarea printr-o lege organică, pe când regulile specifice pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate reprezintă o altă realitate juridică, de o importanță mai mică, putând fi stabilită prin legi ordinare sau, după caz, prin ordonanțe (Decizia nr. 5 din 14 iulie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 173 din 22 iulie 1992).

Față de constatările anterior menționate, apreciem că art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2026, prin care este modificată o lege organică (Legea nr. 255/2010), impune reglementarea acestora prin lege organică, în acord cu prevederile art. 76 alin. (1) coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție, fapt ce atrage competența Camerei Deputaților, ca primă camera sesizată. **În aceste condiții, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2026 ar fi trebuit supusă spre dezbateră Camerei Deputaților, ca primă camera sesizată, iar nu Senatului.**

3. Încălcarea interdicției de adoptare a ordonanțelor de urgență care produc efecte negative asupra exercițiului unor drepturi sau libertăți

Având în vedere argumentele prezentate în cuprinsul prezentei excepții de neconstituționalitate, care demonstrează că reglementarea analizată afectează drepturile și libertățile fundamentale, sunt incidente prevederile art. 115 alin. (6) din Constituție, referitoare la **interdicția de adoptare a ordonanțelor de urgență care antrenează consecințe negative în planul restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale.**

⁴ Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 853 din 20 decembrie 2010, cu modificările și completările ulterioare

⁵ Decizia nr. 296 din 29 mai 2025 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 73/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, precum și pentru completarea art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 212/2020 privind stabilirea unor măsuri la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative

Într-o bogată jurisprudență⁶, evidențiată în mod special în perioada pandemiei Covid-19, Curtea Constituțională a subliniat în repetate rânduri că Guvernul nu poate adopta ordonanțe de urgență care antrenează consecințe negative în planul restrângerii unor drepturi și libertăți fundamentale. Pentru a decide astfel, Curtea a analizat conținutul art. 115 alin. (6) și a stabilit că "se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că «nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale» și că «nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică». În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin". Curtea a arătat că "verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»" (a se vedea în acest sens Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008).

Așa cum vom arăta în continuare, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2026 au fost dispuse măsuri legislative de natură a afecta în mod negativ drepturi și libertăți care au un fundament constituțional.

Prin art. I pct. 5–7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2026, care introduc alineatele (1⁴), (2¹) și (12) la art. 5 din Legea nr. 255/2010, sunt instituite mecanisme de trecere silită în proprietatea publică a statului atât a bunurilor mobile, cât și a celor imobile, prin includerea acestora în „coridorul de expropriere". Extinderea sferei exproprierii dincolo de bunurile imobile nu alterează natura juridică a operațiunii, ci îi sporește gravitatea. Art. 115 alin. (6) din Constituție interzice în mod expres adoptarea de ordonanțe de urgență care afectează drepturile fundamentale. Dreptul de proprietate privată, garantat de art. 44 din Constituție, face parte din categoria drepturilor fundamentale, iar exproprierea reprezintă o formă de afectare a acestuia, constând în transferul forțat și definitiv al proprietății. Reglementarea unui asemenea mecanism prin ordonanță de urgență este, în consecință, neconstituțională prin ea însăși, indiferent de justificarea invocată.

⁶ Decizia nr. 152 din 6 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c¹)-f) și ale art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său

Decizia nr. 157 din 13 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 lit. f) și ale art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență

Decizia nr. 55 din 16 februarie 2022 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 6/2016 privind unele măsuri pentru punerea în executare a mandatelor de supraveghere tehnică dispuse în procesul penal, precum și a dispozițiilor art. I pct. 1 fraza a doua, ale art. II pct. 1, ale art. IV pct. 1 fraza a treia și ale art. IV pct. 2 fraza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 6/2016 privind unele măsuri pentru punerea în executare a mandatelor de supraveghere tehnică dispuse în procesul penal

Art. II din același act normativ, prin completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 73/2025, introduce mecanisme prin care activele funcționale pot trece în proprietatea privată a statului, afectând în mod direct dreptul de proprietate al persoanelor juridice declarate de interes strategic prin hotărâre a Guvernului, inclusiv al celor aflate în faliment, cu consecințe directe asupra creanțelor creditorilor. Avizul Consiliului Legislativ nr. 448/05.05.2026 reține expres acest viciu, constatând absența oricărei măsuri de protecție a creanțelor creditorilor societăților vizate.

În raport cu dispozițiile art. 53 coroborate cu art. 115 alin. (6) din Constituție, orice restrângere a exercițiului drepturilor sau libertăților fundamentale poate fi instituită exclusiv prin lege, ca act formal al Parlamentului.

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea prevederilor** Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2026, față de art. 1 alin. (3) privind statul de drept, art. 1 alin. (5) privitor la principiul securității juridice și al previzibilității normei, art. 44 privind dreptul de proprietate privată, art. 79 privind Consiliul Legislativ, art. 110 alin. (4) referitor la încetarea mandatului Guvernului, precum și față de art. 115 alin. (6) privind interdicția adoptării ordonanțelor de urgență care afectează drepturi și libertăți fundamentale **și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a excepției de neconstituționalitate.**

Avocatul Poporului


Renate Weber

