

*Emil MOISE*

## **Relația dintre autoritățile administrației publice locale și Biserica Ortodoxă în privința administrării domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale**

Motto:

Problemele pe care Grecia le-a avut, și continuă să le aibă, în domeniul drepturilor individuale, și care provin în mare măsură din rolul pe care îl joacă ortodoxia, nu sunt de bun augur pentru țări ca Serbia, Bulgaria, România și Rusia. Problema instituționalizării structurilor și proceselor democratice este complicată de teologia ortodoxă și de relațiile bisericii cu statul.

Adamantia Pollis<sup>1</sup>

Lucrarea pune în evidență caracterul ilegal al unor acte administrative care privesc relațiile dintre stat și Biserica Ortodoxă: transmiterea unor terenuri din domeniul public sau privat din administrarea Primăriei municipiului Buzău în folosința gratuită a unor parohii (ortodoxe).

În prima parte, este prezentat obiectul și metodologia folosită, apoi sunt trecute în revistă aspectele juridice, contextul în care au fost adoptate actele normative în discuție și demersurile civice, incluzând deschiderea unor acțiuni în instanța de judecată. În elaborarea lucrării am folosit metode sociologice precum interviul sau focus-grupul. Modelul urmărit se regăsește și în cazul altor localități, atât din județul Buzău, cât și din județele Constanța, Suceava, Târgu-Mureș și în municipiul București.

### **O hotărâre a Consiliului Local al municipiului Buzău**

În ședința ordinară a Consiliului Local al municipiului Buzău, din 24 februarie 2005, a fost adoptată Hotărârea nr. 30<sup>2</sup>, prin care s-a aprobat darea unor terenuri din proprietatea publică a municipiului, în suprafață de 12.495 mp, în folosința gratuită a unor parohii (ortodoxe), pentru prelungirea unor cimitire administrate tot pe terenuri obținute ilegal, prin aceeași categorie de acte normative. Decizia a avut la bază Raportul Direcției de Urbanism și Amenajarea Teritoriului, care propune ca locurile de veci amenajate în interiorul cimitirelor să fie concesionate de parohiile respective

---

<sup>1</sup> A. Pollis, Ortodoxia răsăriteană și drepturile omului, în *Alterra* nr. 4/1996, an II, Târgu-Mureș, p. 81. Transmiterea unor domenii publice sau private ale municipiului din administrarea Primăriei municipiului Buzău în folosința gratuită, ilegală, a unor parohii (ortodoxe).

<sup>2</sup> Hotărârea nr. 30/2005 a Consiliului local al municipiului Buzău, privind darea unor terenuri din domeniul public în folosința gratuită a unor parohii.

în favoarea acestora. Hotărârea nr. 30 a Consiliului Local al municipiului Buzău privind aprobarea dării terenurilor proprietate publică în folosința gratuită a unor parohii pentru extinderea de cimitire poate avea consecințe negative asupra raporturilor interreligioase. Ea încalcă prevederile Declarației cu privire la eliminarea tuturor formelor de intoleranță și de discriminare bazate pe religie sau credință – adoptată de Adunarea Generală a ONU în 1981 –, ale Constituției României<sup>3</sup>, ale legislației privind combaterea discriminării, ale legislației privind regimul cultelor, ale legislației privind administrarea domeniului public, legislației administrației publice locale, legislației care reglementează activitatea fundațiilor și asociațiilor și ale legislației privind transparența decizională în administrația publică.

Proiectul de hotărâre, susținut prin Expunerea de motive a Primarului municipiului Buzău și de Raportul Direcției de Urbanism și Amenajarea Teritoriului, a fost avizat pentru legalitate de secretarul municipiului Buzău. El a obținut și avizele favorabile ale Comisiei pentru activități economico-financiare, patrimoniu și agricultură și ale Comisiei juridice și de disciplină ale Consiliului Local al municipiului Buzău.

### Legislația în domeniu

Deși Constituția României prevede autonomia cultelor religioase față de stat, raporturile dintre stat și biserică sunt încă imprecis definite și se află sub presiunea grupului confesional majoritar<sup>4</sup>. Multe aspecte ale acestei relații rezultă, implicit, din normele cu caracter general. Potrivit art. 136 alin. (4) din Constituția României „bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică”.

Legea organică prin care sunt reglementate proprietatea publică și regimul juridic al acesteia este Legea nr. 213/1998<sup>5</sup> privind proprietatea domeniului public și regimul său juridic. În conformitate cu prevederile art. 17, unitățile administrativ-teritoriale pot da imobile din patrimoniul lor, în folosință gratuită, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori de prestare a serviciilor publice.

În art. 38 alin. (2) lit. z) din Legea nr. 215/2001<sup>6</sup> a administrației publice locale, cu modificările și completările ulterioare, se precizează că printre atribuțiile consiliilor locale se află și aceea de a sprijini, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase. Restricția „în condițiile legii” trebuie luată însă ca atare, ținând cont de prevederile constituționale în privința respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor/cetățenilor. Articolul 29 alin. (1) și (5) din Constituția României arată că

<sup>3</sup> Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.

<sup>4</sup> Pentru o prezentare a situațiilor similare și în alte țări, a se vedea și G. Andreescu, Ocuparea spațiului secular. Libertatea de conștiință *versus* limitele libertății de religie instituționale, în Revista Română de Drepturile Omului nr. 29, București: Centrul pentru Drepturile Omului, APADOR-CH, p. 17.

<sup>5</sup> Monitorul Oficial al României nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

<sup>6</sup> Monitorul Oficial al României nr. 240 din 23 aprilie 2001.

„libertatea gândirii și a opiniilor, precum și libertatea credințelor religioase nu pot fi îngrădite sub nicio formă”, respectiv „cultele religioase sunt autonome față de stat”. În raport cu prevederea constituțională, sprijinirea cultelor religioase semnifică „protejarea și conservarea bunurilor care fac parte din patrimoniul cultural național, aflate în proprietatea sau folosința cultelor, concesionarea terenurilor necesare construirii de noi lăcașuri de cult, aplicarea Legii fondului funciar”<sup>7</sup>.

Prin urmare, în cazul avut în vedere de Consiliul Local al municipiului Buzău, nu poate interveni, legal, decât concesionarea. Or, concesionarea, așa cum prevede art. 25 din Legea nr. 219/1998<sup>8</sup> privind regimul concesiunilor, se acordă numai pe bază de licitație publică și cu condiția ca prin concesionare să se asigure statului un venit fix anual cel puțin egal cu media beneficiilor nete realizate prin exploatarea, în ultimii 5 ani, a obiectului concesiunii ori a unor obiecte similare.

Mai mult, prin Decretul nr. 177/1948<sup>9</sup> privind regimul general al cultelor, acestea, prin statutul lor, nu intră în categoria societăților de binefacere și nici în aceea a instituțiilor de utilitate publică. Folosind erori de argumentare și încălcând prevederile legale în vigoare, atât secretarul Primăriei, cât și unii dintre consilieri au încercat să susțină, în timpul ședinței ordinare a Consiliului Local, că și cultele religioase sunt instituții de utilitate publică.

Recunoașterea calității de *instituție de utilitate publică* se face însă prin hotărâre a Guvernului României, așa cum prevede art. 38 din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000<sup>10</sup> cu privire la asociații și fundații, modificată prin Ordonanța Guvernului nr. 37/2003<sup>11</sup>. Un astfel de act de recunoaștere nu a fost însă atașat la proiectul de hotărâre și nici nu ar fi avut cum deoarece o parohie nu poate îndeplini condițiile stabilite de lege pentru a fi instituție de utilitate publică. De altfel, în afara instituțiilor publice, în condițiile legii, instituții de utilitate publică nu pot fi decât asociațiile și fundațiile<sup>12</sup>.

Conform art. 1 și 2 ale Declarației cu privire la eliminarea tuturor formelor de intoleranță și de discriminare bazate pe religie sau credință, oricine are dreptul la libertatea gândirii, a conștiinței și a religiei; nicio persoană nu va fi supusă la

<sup>7</sup> O. Cosmâncă, M. Preda, *Legea administrației publice locale. Explicații teoretice și practice. Practică judiciară de profil*, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 62 (cartea se află și în inventarul Primăriei municipiului Buzău).

<sup>8</sup> Monitorul Oficial al României nr. 459 din 30 noiembrie 1998. Legea a fost modificată și completată prin intermediul Legii nr. 528/2004 (Monitorul Oficial al României nr. 1153 din 7 decembrie 2004).

<sup>9</sup> Monitorul Oficial al României nr. 178 din 4 august 1948.

<sup>10</sup> Monitorul Oficial al României nr. 39 din 31 ianuarie 2000; Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 a fost modificată și aprobată prin Legea nr. 246/2005 (Monitorul Oficial al României nr. 656 din 25 iulie 2005); a se vedea și R. Dimitriu, *Privire de ansamblu asupra Legii nr. 246/2005 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații*, în *Dreptul* nr. 12/2005, an XVI, seria a III-a, București.

<sup>11</sup> Monitorul Oficial al României nr. 62 din 1 februarie 2003; Ordonanța Guvernului nr. 37/2003 a fost respinsă prin Legea nr. 213/2005 (Monitorul Oficial al României nr. 597 din 11 iulie 2005) și abrogată prin Legea nr. 246/2005.

<sup>12</sup> Articolul 1 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000.

constrângeri care i-ar împiedica libertatea de a avea o religie sau o credință la alegere, nu va fi supusă discriminării pe baze religioase sau de credință de către stat, instituții, grupuri de persoane sau persoane individuale.

În accepția legislației din România, prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de, printre altele, religie, care are ca scop sau efect restrângerea ori înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale ori a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice [art. 2 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, cu modificările și completările ulterioare<sup>13</sup>]. La alin. (2) se precizează că sunt discriminatorii prevederile, criteriile sau practicile aparent neutre care dezavantajează anumite persoane, pe baza criteriilor prevăzute la alin. (1).

Potrivit art. 9 al Decretului nr. 177/1948 privind regimul general al cultelor religioase, părțile componente locale ale cultelor religioase recunoscute pot avea și întreține, singure sau în asociație cu altele, cimitire pentru credincioșii lor. Ceea ce înseamnă că, odată ce întreține un cimitir, în mod legal, un cult religios poate refuza înmormântarea celor care aparțin altor culte sau a celor care nu aparțin niciunui cult (primăriile fiind obligate, prin același articol de lege, a crea cimitire comune, sau locuri rezervate din terenurile cimitirelor existente, pentru înmormântarea celor ce nu aparțin cultelor ce au cimitire). *Însă acest refuz ar deveni ilegal în cazul în care terenul pe care este administrat cimitirul este unul public, obținut în folosință gratuită.*

Nimeni nu poate fi constrâns, prin măsuri administrative adoptate de autoritățile publice, să contribuie la cheltuielile unui cult (art. 5 din Decretul nr. 177/1948). Situație care nu poate fi evitată decât, așa cum este și reglementat, prin atribuirea terenurilor din domeniul public prin concesionare, în urma unei licitații, sau prin cumpărarea de către confesiunea respectivă a unui teren din proprietatea privată.

### **Elemente de procedură: neasigurarea transparenței decizionale în adoptarea actului normativ**

Un (alt) aspect deosebit de important de care nu s-a ținut cont în adoptarea actului normativ respectiv este respectarea transparenței decizionale în administrația publică.

Hotărârea în cauză intră în categoria actelor normative deoarece are aplicabilitate generală în măsura în care, pe de o parte, reglementează un aspect privind domeniul public și, în plus, are ca scop administrarea de cimitire, iar pe de altă parte, implicit, aduce atingere libertății de conștiință.

Spre deosebire de majoritatea hotărârilor, care se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți, hotărârile care privesc administrarea domeniului public sau privat al orașelor se adoptă cu votul a cel puțin două treimi din numărul consilierilor

---

<sup>13</sup> Monitorul Oficial al României nr. 431 din 2 septembrie 2000. Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 a fost completată, modificată și aprobată prin Legea nr. 48/2002, modificată și completată prin Ordonanța Guvernului nr. 77/2003, modificată, completată și aprobată, la rândul ei, prin Legea nr. 27/2004.

în funcție [în conformitate cu prevederile art. 46 alin. (2)]. Consiliile locale sau autoritățile (instituțiile publice) de interes local nu acționează în calitate lor de titulari ai dreptului de administrare, ci doar ca reprezentanți ai titularului dreptului de proprietate, care este unitatea administrativ-teritorială - în cazul nostru municipiul Buzău<sup>14</sup>.

Proiectul de hotărâre nu a urmat procedurile legale de elaborare a proiectelor de acte normative stabilite de Legea nr. 52/2003<sup>15</sup> privind transparența decizională în administrația publică:

- anunțul referitor la elaborarea acestuia, care să cuprindă o notă de fundamentare, o expunere de motive și textul complet al proiectului actului respectiv, nu a fost adus la cunoștința publicului cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, prin publicarea în site-ul propriu al Primăriei Buzău, prin afișarea la sediul propriu și prin transmiterea către mass-media locală, așa cum prevede art. 6 în alin. (1) și (2);

- nu a fost stabilită perioada de 10 zile în care s-ar fi putut exprima propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ propus, conform art. 6 alin. (4).

În conformitate cu prevederile art. 6 alin. (6) din Legea nr. 52/2003, proiectul de act normativ se transmite spre analiză și avizare autorităților publice interesate numai după definitivare, pe baza observațiilor și propunerilor formulate potrivit art. 6 alin. (4).

Deoarece nu au fost îndeplinite condițiile legale de transparență și astfel nici cele de analiză și avizare a proiectului, Hotărârea privind aprobarea dării unor terenuri proprietate publică în folosința gratuită a unor parohii din municipiul Buzău este ilegală.

### Descrierea contextului

Nu de puține ori ni s-au adus la cunoștință cazuri în care persoanelor de alte confesiuni decât cea majoritară li s-a refuzat înmormântarea în cimitirele administrate de parohiile locale. Câteva (dintre multele) exemple pot fi date și în județul Buzău. În comunele Căndești, Costești (în 2001) și Poșta Călnău (în 2003) sau chiar în municipiul Buzău au fost cazuri în care s-a refuzat înmormântarea pe motive de apartenență religioasă<sup>16</sup>.

Fără a dori să diminuăm tragismul oricăruia dintre cazuri, amintim (foarte pe scurt) situația din Costești unde, în urmă cu 5 ani, s-a refuzat înmormântarea unei femei decedate în cimitirul din satul în care locuise pentru că părăsise confesiunea ortodoxă, urmând a-și alege o altă confesiune.

Deși rudele persoanei decedate aveau un loc de veci în cimitirul din satul natal, preotul din sat s-a opus înmormântării în cimitirul local și după un refuz și în satul învecinat, după lungi confruntări, discuții și intervenții, s-a acceptat, cu greu,

<sup>14</sup> A se vedea și *E. Chelaru*, Administrația domeniului public și a domeniului privat, Ed. All Beck, București, 2005, p. 99.

<sup>15</sup> Monitorul Oficial al României nr. 70 din 3 februarie 2003.

<sup>16</sup> A se vedea *E. Moise*, Unanimitate pentru ilegalitate! Îngrădirea libertății de conștiință printr-o hotărâre a Consiliului Local al municipiului Buzău – posibilă sursă de conflict interconfesional aprobată cu unanimitatea de vot a consilierilor locali, în *Viață și sănătate* nr. 119/2005, an VI, Buzău, p. 5.



înmormântarea într-un alt sat (Spătaru) la o distanță mai mare de 5 km de satul de domiciliu, într-un loc în prelungirea cimitirului, pe un teren arabil, printre ciocanii de porumb rămași netăiați, după care gardul cimitirului a fost modificat după mormântul persoanei îngropate, astfel încât mormântul să rămână în afara spațiului împrejmuit.

Cu aceeași ocazie, oamenii au fost incitați la ură și acte violente și îndemnați să se împotrivescă înmormântării respectivei persoane în cimitirul comun. Pe tot timpul ritualului înmormântării, cei care asistau la înmormântare erau flancați de „credincioși” ortodocși conduși de preotul care întreprușea și comenta lectura pasajelor biblice citite de pastorul care oficia înmormântarea.

Astfel de cazuri de intoleranță care blochează mecanismul libertății de conștiință<sup>17</sup> nu doar că, de multe ori, nu sunt combătute de instituțiile care sunt obligate să combată încălcarea drepturilor ființei umane, dar sunt și stimulate, prin participare directă, incitare la ură și violență sau prin acte normative neconstituționale (precum hotărârea descrisă mai sus).

Violențe precum cele din Țințești (în 1999), Stâlpu (în 2000) sau Scurtești (în 2002) – pentru a rămâne în același județ Buzău, și enumerarea poate continua – au fost provocate de salariații ai Bisericii majoritare din România (retribuiți și din bani publici) și au fost urmate, nu de puține ori, de rețineri abuzive de persoane în sediile Poliției, primăriilor, intervievate de un sinedriu alcătuit ad-hoc din preoți ortodocși, completat cu primarul comunei și păziți de organele de poliție (cum este cazul violențelor din comuna Țințești).

Acordarea în folosință gratuită a unui teren din domeniul public unui cult devine un act de discriminare în măsura în care cultul îl poate folosi excluzând alte persoane ce aparțin unor confesiuni diferite. Iar practica locală confirmă comportamentul exclusivist, bătăliile pentru obținerea unui loc de veci căpătând deseori un accent dramatic, un adevărat afront adus demnității umane.

Întrucât cultele religioase nu sunt societăți de binefacere și nici instituții de utilitate publică, ele nu pot primi terenuri publice în administrare gratuită, dar pot în schimb să cumpere terenuri private sau să concesioneze din cele publice, în condițiile legii.

### Demersuri civice

Ținând cont de gravitatea consecințelor unui astfel de act normativ, Asociația Solidaritatea pentru Libertatea de Conștiință<sup>18</sup> – oficiul Buzău (numită în continuare Asociația) – a demarat și condus o serie de demersuri.

---

<sup>17</sup> În diversele interviuri și focus-grupuri realizate pe această temă, au fost persoane care au declarat că au existat momente, în situații precum cele redate mai sus, în care s-au întrebant dacă nu cumva au greșit că au ales o altă confesiune decât cea majoritară (ortodoxă).

<sup>18</sup> Asociația a fost înființată în scopul promovării, printre altele, a libertății de conștiință – ca drept fundamental al ființei umane – a respectului față de persoana umană și a caracterului secular al statului român, în sensul valorilor constituționale, care separă autoritățile publice de biserică, excluzând imixtiunile și asigurând autonomia bisericii în raport cu statul, condiție a unei adevărate libertăți de conștiință.

Astfel, în perioada elaborării proiectului de hotărâre, Asociația a participat la ședințele a trei din cele patru comisii ale Consiliului Local Buzău (inclusiv comisia juridică) și a prezentat, pe larg, argumentele de natură morală, dar mai ales juridică, în conformitate cu care, dacă ar fi adoptată, respectiva hotărâre ar fi ilegală.

Totodată, Asociația a transmis petiții oficiale Consiliului Local Buzău, Primarului municipiului Buzău (care a propus hotărârea și care ar fi trebuit să o aplice în cazul în care ar fi fost adoptată) și tuturor filialelor locale ale partidelor politice cu reprezentare în Consiliul Local al municipiului Buzău<sup>19</sup>.

Au fost depuse două categorii de petiții: una în care au fost prezentate argumentele care demonstau ilegalitatea – prin conținut – a hotărârii și una prin care se proba ilegalitatea – ca procedură de adoptare<sup>20</sup> – a actului normativ respectiv.

De asemenea, Asociația a fost prezentă în plenul ședinței ordinare a Consiliului Local al municipiului Buzău<sup>21</sup>, unde din nou a prezentat argumentele care susțineau neadoptarea acestei hotărâri.

Este interesant de menționat că niciuna dintre instituțiile sau persoanele implicate în adoptarea acestui act normativ nu a oferit un răspuns (oficial sau de altă natură) prin care să probeze că susținerile Asociației sunt incorecte. Mai mult, în discuții informale purtate la sediile unora dintre partidele politice sau pe holurile Consiliului Local, mai mult de jumătate din consilierii locali au recunoscut (!) ilegalitatea unor astfel de acte normative precum cel care era propus spre adoptare și contestat de Asociație.

La ședința ordinară a Consiliului Local al municipiului Buzău a participat și un reprezentant al Episcopiei Buzăului și Vrancei care, după ascultarea prezentării argumentelor Asociației, a îndemnat consilierii la adoptarea hotărârii ilegale<sup>22</sup>.

Deși argumentele care susțineau ilegalitatea proiectului propus au fost foarte clare și nu au fost combătute, hotărârea privind aprobarea dării unor terenuri proprietate publică în folosința gratuită a unor parohii (ortodoxe) a fost adoptată cu unanimitatea de voturi a consilierilor prezenți.

Demersurile Asociației au continuat și după adoptarea hotărârii.

Cum potrivit prevederilor art. 40 alin. (2), ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, consiliul local se poate întruni și în ședințe extraordinare, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul membrilor consiliului, Asociația a

---

<sup>19</sup> Partidul Social Democrat, Partidul Democrat, Partidul Național Liberal, Partidul România Mare, Partidul Conservator.

<sup>20</sup> Prin nerespectarea prevederilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

<sup>21</sup> Din data de 24 februarie 2005.

<sup>22</sup> Este, de asemenea, interesant de menționat că în conformitate cu prevederile art. 21 din Decretul nr. 177/1948, înainte de intrarea în funcție, șefii cultelor, precum și mitropoliții, arhiepiscopii, episcopii, superintendenții, administratorii apostolici, vicarii-administrativi și alții, având funcții asemănătoare, aleși sau numiți în conformitate cu statutele de organizare ale cultelor respective, depun jurământul de credință în fața ministrului cultelor. Formula de jurământ este următoarea: „Ca slujitor al lui Dumnezeu, ca om și ca cetățean, jur să apăr România, împotriva dușmanilor din afară și dinăuntru; jur că voi respecta și voi face să se respecte de către subalternii mei legile României”.

solicitat Primarului municipiului Buzău și Consiliului Local al municipiului Buzău modificarea sau revocarea hotărârii, într-o astfel de ședință, completând argumentele prezentate inițial.

Din nou au fost depuse petiții la (toate) filialele partidelor cu reprezentare în Consiliul Local Buzău.

Totodată, pe cele două direcții enunțate mai sus – de conținut și ca procedură de adoptare – Asociația a sesizat Prefectul județului Buzău, ca în conformitate cu prevederile art. 24 și 26 ale Legii nr. 340/2004<sup>23</sup> privind instituția prefectului, să solicite revocarea sau modificarea hotărârii sau să o atace în contencios administrativ în conformitate cu prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ<sup>24</sup>.

În ședința ordinară a Consiliului Local al municipiului Buzău din martie 2005 s-a propus discutarea propunerilor *Asociației* privind revocarea Hotărârii nr. 30/2005 a Consiliului Local al municipiului Buzău. Din nou, cu unanimitate de voturi, consilierii locali au respins propunerea *Asociației*, hotărârea rămânând în vigoare.

Pe de o parte, răspunsurile prefectului au fost negative, iar pe de altă parte, nu s-au respectat prevederile legislației privind soluționarea petițiilor.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 13 al Ordonanței Guvernului nr. 27/2002<sup>25</sup> privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, modificată și aprobată prin Legea nr. 233/2002<sup>26</sup>, semnarea răspunsului la petiții se face de către conducătorul autorității sau instituției publice ori de persoana împuternicită de acesta, precum și de șeful compartimentului care a soluționat petiția, iar în răspuns se va indica, în mod obligatoriu, temeiul legal al soluției adoptate.

Răspunsurile Prefectului Județului Buzău la petițiile transmise de *Asociație* nu indică temeiul legal al soluției adoptate și sunt semnate doar de conducătorul instituției (prefectul).

Plângerile prealabile adresate de *Asociație* Prefectului județului Buzău, în temeiul prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ au primit răspunsuri similare: negative și încălcând prevederile, menționate mai sus, din legislația privind activitatea de soluționare a petițiilor.

*Asociația* a adresat o petiție și Episcopiei Buzăului și Vrancei în care a expus, pe larg, argumentele care probează ilegalitatea obținerii terenurilor din proprietatea publică, însă Episcopia nu a trimis un răspuns.

Nici la a doua petiție, în care sunt reluate și completate argumentele inițiale, Episcopia Buzăului și Vrancei nu a oferit răspuns.

Mass-media locală a alocat spațiu, prin articole<sup>27</sup> sau emisiuni radio<sup>28</sup>, problematicii hotărârii ilegale a Consiliului Local al municipiului Buzău. Totuși, au existat

<sup>23</sup> Monitorul Oficial al României nr. 658 din 21 iulie 2004.

<sup>24</sup> Monitorul Oficial al României nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

<sup>25</sup> Monitorul Oficial al României nr. 84 din 1 februarie 2002

<sup>26</sup> Monitorul Oficial al României nr. 296 din 30 aprilie 2002

<sup>27</sup> T. Oprea, Biserică ilegală, oprită la timp în Consiliul Local, în *Expresul* din 28 februarie 2005, Buzău, p. 6; pe lângă cele prezentate mai sus, în articol se face referire și la neaprobarea, în aceeași ședință a Consiliului Local a unei hotărâri similare prin care se dorea distrugerea unui parc, construit în totalitate de cetățenii din zonă, pentru construcția unei



și cazuri, relevate în urma unor discuții informale, în care ziaristii au declarat reprezentanților *Asociației* că nu pot scrie articole pe această temă deoarece ziarul pe care îl reprezintă are contracte de publicitate cu primăria, contracte din care rezultă unele restricții, evident, neoficiale.

### Recidivarea

În ședința ordinară a Consiliului Local al municipiului Buzău, din 27 noiembrie 2005, au fost adoptate alte două hotărâri similare, prin care terenuri din domeniul privat al municipiului au fost date în folosință gratuită a unor parohii ortodoxe.

În privința administrării domeniului public<sup>29</sup> sau privat al unităților administrativ teritoriale, legislația din România nu face distincție între modurile de concesiune sau de dare în folosință gratuită a acestora<sup>30</sup>.

Prin urmare, și aceste două hotărâri, care de această dată fac referire la domeniul privat al municipiului, sunt ilegale, pe aceleași considerente explicate în prezenta lucrare.

Fără a respecta prevederile legislației privind transparența în administrația publică, Primăria municipiului Buzău și Consiliul Local al municipiului Buzău nu au publicat și nu au afișat proiectul de hotărâre și nu au adus la cunoștința *Asociației* anunțul cu privire la ordinea de zi a ședinței ordinare a Consiliului Local, contrar prevederilor art. 7 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

### Posibile soluții

Așa cum am menționat, *Asociația* a folosit toate metodele amiabile disponibile pentru a împiedica adoptarea hotărârii ilegale a Consiliului Local al municipiului Buzău sau pentru modificarea sau revocarea acesteia. Deoarece acțiunile *Asociației* nu au putut preveni, modifica sau revoca actul normativ – deși a reușit să convingă multe dintre persoanele implicate, funcționari publici sau aleși locali, de ilegalitatea hotărârii – singura variantă rămasă este plângerea în instanța de contencios administrativ.

În conformitate cu prevederile legislației privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare și ale legislației privind contenciosul administrativ, organizațiile neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor ființei umane sau care au interes legitim în combaterea discriminării, au calitate procesuală activă

---

biserici (ortodoxe), care urma să obțină terenul public tot în folosință gratuită – *Asociația* a inițiat, de asemenea, acțiuni pentru neadoptarea actului normativ și de această dată a avut succes.

<sup>28</sup> Postul local *Radio Campus* a alocat mai multe emisiuni pe această temă la inițiativa și cu participarea *Asociației*. De câte ori au fost invitați reprezentanți ai Primăriei municipiului Buzău sau ai Consiliului Local al municipiului Buzău, aceștia au refuzat să participe la emisiuni.

<sup>29</sup> Pentru enumerarea actelor normative care formează cadrul legislativ consacrat proprietății publice, a se vedea *M. Nicolae*, Considerații asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, în *Dreptul* nr. 6, an X, seria a III-a, București.

<sup>30</sup> Pentru prezentarea problematicei stabilirii relației dintre noțiunea de *proprietate publică* și *domeniu public*, a se vedea *E. Chelaru*, op. cit., p. 48-51.

în cazul în care discriminarea se manifestă în domeniul lor de activitate și aduce atingere unei comunități sau grup de persoane<sup>31</sup>.

Astfel, Asociația Solidaritatea pentru Libertatea de Conștiință poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, Hotărârile Consiliului Local al municipiului Buzău prin care terenuri din domeniul public sau privat al municipiului au fost date în folosință gratuită, ilegală, a unor parohii (ortodoxe).

Pe baza prevederilor Legii nr. 544/2001<sup>32</sup> privind liberul acces la informațiile de interes public, *Asociația* a solicitat Primăriei Buzău informații despre limita minimă a concesiunii, în scopuri comerciale, pentru terenurile care au fost oferite în folosință gratuită unor parohii și metoda de calcul a acesteia.

Este, credem, interesant de menționat că *Asociația* a câștigat un proces în contencios administrativ împotriva Primăriei municipiului Buzău, ca urmare a refuzului în mod repetat al acesteia (din urmă) de a furniza informațiile publice solicitate de *Asociație* în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. Informațiile solicitate și refuzate de Primăria Buzău vizau tot acte sau acțiuni ale Consiliului Local Buzău și Primăriei municipiului Buzău prin care terenuri din domeniul public sau privat al municipiului Buzău au fost date în folosință gratuită a unor parohii (ortodoxe).

Din răspunsul oferit de Primăria Buzău, în conformitate cu metodologia de calcul stabilită prin Hotărârea Consiliului Local al municipiului Buzău nr. 62/1995, limita minimă a concesiunii pentru terenurile din zona care a făcut obiectul Hotărârii nr. 30/2005 a Consiliului Local al municipiului Buzău este de 50 lei noi (50.000 lei vechi) mp/an.

Astfel, în urma executării Hotărârii nr. 30/2005 a Consiliului local al municipiului Buzău se aduce un prejudiciu bugetului local în valoare de, aproximativ, 60.000 lei noi (600.000.000 lei vechi) anual, prejudiciu ce ar trebui recuperat de cei care au contribuit la adoptarea actului normativ respectiv, prin introducerea în cauză a funcționarilor și a aleșilor locali.

În conformitate cu prevederile art. 16 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cererile în justiție pot fi formulate și personal împotriva persoanei fizice care a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim și care, în cazul în care acțiunea se admite, va răspunde solidar cu autoritatea publică respectivă.

Persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau, după caz, să nu elaboreze actul.

---

<sup>31</sup> Articolul 22 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare și art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

<sup>32</sup> Monitorul Oficial al României nr. 663 din 23 octombrie 2001.

### Legislația pe care se poate susține demersul în instanța de judecată

În actele premergătoare adoptării tuturor hotărârilor ilegale, analizate de *Asociația*, prin care se aprobă darea unor terenuri din domeniul public sau privat al municipiului Buzău în folosință gratuită a unor parohii (ortodoxe), se menționează prevederile art. 17 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea domeniului public și regimul juridic al acesteia și/sau ale art. 126 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale. În conformitate cu aceste prevederi legale, unitățile administrativ-teritoriale pot da în folosință gratuită, pe termen limitat, bunuri mobile și imobile proprietate publică sau privată locală persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori serviciilor publice.

Printr-o altă acțiune, tot în baza prevederilor Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, *Asociația* a solicitat atât Primăriei municipiului Buzău, cât și Consiliului Local al municipiului Buzău să îi indice care sunt prevederile legale prin care se poate proba că bisericile sunt persoane juridice fără scop lucrativ care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică, prevederi pe care autoritățile publice le-au avut în vedere în propunerea și adoptarea actului normativ.

În răspunsurile oferite, atât Primăria municipiului Buzău, cât și Consiliul Local al municipiului Buzău<sup>33</sup>, renunțând la susținerea inițială conform căreia bisericile ar fi instituții de utilitate publică (!), au încercat să demonstreze că bisericile (ortodoxe) sunt persoane juridice fără scop lucrativ care desfășoară activități de binefacere.

Pe de o parte, cele două autorități publice au exprimat explicit faptul că nu au cunoștință de existența vreunor acte normative prin care să se susțină că bisericile sau parohiile (ortodoxe) sunt persoane juridice fără scop lucrativ care desfășoară activități de binefacere. Însă, printr-un argument falacios, folosind eroarea logică *ignoratio elenchi* și viciul circularității, au concluzionat că din faptul că bisericile (ortodoxe) sunt persoane juridice fără scop lucrativ și din faptul că unele dintre ele desfășoară, câteodată, și acțiuni de binefacere, putem concluziona că acestea sunt persoane juridice fără scop lucrativ care desfășoară activități de binefacere.

Ca o persoană juridică să fie recunoscută în categoria persoanelor juridice care desfășoară activități de binefacere, în statutul acesteia trebuie menționată distinct această calitate. Or, din Decretul nr. 177/1948 privind regimul general al cultelor rezultă clar că bisericile sau parohiile (cultele religioase în general) nu sunt persoane juridice din categoria celor care desfășoară activități de binefacere.

Pe de altă parte, chiar în cazul în care ar fi intrat în categoria persoanelor juridice fără scop lucrativ ce desfășoară activități de binefacere, cultele religioase nu ar fi putut primi terenuri din domeniul public în folosință gratuită, având în vedere art. 136 alin. (4) al Constituției României, în care se precizează că „bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare

<sup>33</sup> În ședința ordinară a Consiliului local al municipiului Buzău din decembrie 2005.

regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică”<sup>34</sup>.

Astfel, prin prevederile constituționale citate se abrogă prevederile Legii nr. 213/1998 (art. 17) și ale Legii nr. 215 (art. 126) prin care unitățile administrativ-teritoriale pot da în folosință gratuită, pe termen limitat, bunuri mobile și imobile proprietate publică locală persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activitate de binefacere<sup>35</sup>.

Există mai multe modalități prin care poate avea loc încetarea activității normelor juridice<sup>36</sup>: abrogarea, ajungerea la termen, desuetudinea, caducitatea, urmare a unei decizii a Curții Constituționale.

Ca principală modalitate de scoatere din vigoare a normei juridice, abrogarea cunoaște mai multe forme: abrogare expresă, abrogare tacită, abrogare totală, abrogare parțială.

În cazul expus mai sus este vorba de abrogare tacită și parțială, prin prevederile constituționale, a unor prevederi din legi organice, în virtutea principiilor *lex posterior derogat prior* și *lex superior derogat inferior*.

În plus, cele două principii au fost transpuse în textul Constituției prin prevederile art. 154 alin. (1): legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare în măsura în care nu contravin Constituției<sup>37</sup>.

Astfel, urmărind jurisprudența Curții Constituționale<sup>38</sup>, se poate constata că în scopul aplicării unei dispoziții legale anterioare intrării în vigoare a Constituției, instanța de judecată este obligată ca, în prealabil, pentru a stabili dacă prevederile acesteia mai sunt în vigoare sau au fost abrogate, să determine măsura în care acestea contravin Constituției. În situația în care dispoziția legală contravine Constituției, ea este abrogată, în conformitate cu prevederile art. 154 alin. (1).

Prin urmare, după revizuirea Constituției, beneficiari ai dreptului real de folosință a unui bun imobil proprietate publică pot fi numai instituțiile de utilitate publică,

<sup>34</sup> Articolul 136 alin. (4) din Constituția României.

<sup>35</sup> E. Chelaru, op. cit., p. 124.

<sup>36</sup> N. Popa, M.-C. Eremia, S. Cristea, Teoria generală a dreptului, București, Ed. All Beck, București, 2005, p. 154; I. Dogaru (coord.), Drept civil. Ideea curgerii timpului și consecințele ei juridice, Ed. All, București, 2002, p. 52-56; I. Ceterchi, I. Craiovan, Introducere în teoria generală a dreptului, Ed. All, București, 1998, p. 62-63; I. Vida, Acțiunea normei juridice în timp, în Dreptul nr. 12/2004, an XV, seria a III-a, București, p. 86.

<sup>37</sup> Prevederile respective se regăseau – în aceeași formă – și în textul Constituției din 1991, art. 150 alin. (1).

<sup>38</sup> Decizia nr. 2/1993 a Curții Constituționale (Monitorul Oficial al României nr. 35 din 18 februarie 1993), în care Curtea Constituțională statuează că, în scopul aplicării unei dispoziții legale anterioare intrării în vigoare a Constituției, instanța de judecată era obligată ca, în prealabil, pentru a stabili dacă această prevedere mai este în vigoare sau a fost abrogată, să determine măsura în care prevederea respectivă contravine Constituției: este vorba de solicitarea de stabilire a neconstituționalității prevederilor art. 9 și ale art. 17 lit. c) din Decretul nr. 367/1971 și ale art. 10 alin. (3) din Legea nr. 26/1971, raportate la prevederile art. 37 din Constituția din 1991; Decizia nr. 7/1993 a Curții Constituționale (Monitorul Oficial al României nr. 179 din 27 iulie 1993), cu referire la solicitarea de stabilire a neconstituționalității art. 7 din Legea nr. 29/1990 și a Hotărârii Guvernului nr. 1295/1990.

adică asociațiile și fundațiile care au fost recunoscute ca fiind de utilitate publică în condițiile legii<sup>39</sup>.

Conform art. 11 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 bunurile din domeniul public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile: nu pot fi înstrăinate; ele pot fi date numai în administrare, concesionate sau închiriate, în condițiile legii. Actele juridice încheiate cu încălcarea prevederilor menționate, privind regimul juridic al bunurilor din domeniul public, sunt lovite de nulitate absolută.

### Concluzii

În perioada septembrie 2004-februarie 2005, Asociația Solidaritatea pentru Libertatea de conștiință a inițiat și derulat proiectul „Construcția lăcașurilor de cult și impactul acesteia asupra libertății de conștiință în România de după 1989”, finanțat de MATRA KAP și Ambasada Olandei la București, în 4 județe<sup>40</sup> și în municipiul București. Investigațiile desfășurate în cadrul acestui proiect au arătat că situații similare cu cele petrecute în municipiul Buzău, în care biserica majoritară a primit terenuri în folosință gratuită din domeniul public sau privat al unităților administrativ teritoriale, există în toate județele analizate și în municipiul București.

Problema care se ridică este aceea a naturii juridice (dar nu doar atât) a cooperării dintre instituțiile publice și biserica majoritară. Demersurile care au stat la baza prezentei lucrări, acoperind o perioadă mai mare de un an, au demonstrat emiterea unor acte în beneficiul bisericii majoritare *în ciuda sesizării caracterului ilegal al acestora*.

Adesea, această colaborare se face în detrimentul persoanelor de alte confesiuni sau al persoanelor agnostice. Cazuri precum cele redată mai sus justifică îngrijorarea în privința nerespectării drepturilor fundamentale și în special a drepturilor privind libertatea credinței religioase sau a libertății de conștiință.

În acord cu jurisprudența de la Strasbourg, „acordarea de privilegii bisericilor majoritare trebuie acompaniată cu recunoașterea și reala protecție a drepturilor minorităților religioase. Cooperarea statului cu bisericile poate avea loc în diferite grade, dar libertatea de care se bucură grupurile religioase – și membrii acestora – trebuie înțeleasă în sensul unei egalități stricte. Cooperarea poate fi diferită, libertatea nu”<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> A se vedea supra, nota nr. 10 și nota nr. 12. A se vedea și E. Chelaru, op. cit., p. 124.

<sup>40</sup> Buzău, Constanța, Târgu-Mureș și Suceava.

<sup>41</sup> J. Martinez-Torron, R. Navarro-Vals, Protection of Religious Freedom în the System of the Council of Europe, în Tore Lindhol, W. Cole Durham and Martinus, Leiden: Nijhoff Publishers, 2004, p. 236, apud G. Andreescu, op. cit., p. 24.