



ALGABRIN
415 15.02.2019


romania2019.eu

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

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

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

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.2134A/2018

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 1032 / 14 FEB 2019

Domnului
CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului

În conformitate cu dispozițiile art.18 alin.(2) din Legea nr.47/199 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm alăturat Decizia nr.25 din 16 ianuarie 2019, prin care Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României cu privire la Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.56/2018 pentru completarea Legii nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale și a constatat neconstituționalitatea sintagmei "autoritatea administrației publice locale" cuprinsă în articolul unic din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.56/2018 aprobată prin lege.

Primiți, vă rog, Domnule Președinte, asigurarea deplinei noastre considerații.

PREȘEDINTE,



Prof. univ. dr. VALER DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.2134A/2018

DECIZIA nr.25
din 16 ianuarie 2019

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a
Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 56/2018
pentru completarea Legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților
economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.56/2018 pentru completarea Legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.11 alin.(1) lit.A.a) și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.10317 din 10 decembrie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.2134A/2018.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se arată că legea dedusă controlului de constituționalitate aprobă, fără modificări, Ordonanța de urgență a

Guvernului nr. 56/2018 pentru completarea Legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, cu al cărui conținut normativ face, implicit, corp comun. Prin articolul unic al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 56/2018, după art.3 din Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale se introduce un nou articol, art. (3¹), al cărui prim alineat prevede: *„Regiile autonome pot fi reorganizate ca societăți reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărârea consiliului local/hotărârea consiliului județean sau prin hotărârea Consiliului General al Municipiului București, având ca unic acționar/asociat statul român sau autoritatea administrației publice locale”*.

4. În opinia autorului sesizării, această soluție legislativă încalcă prevederile art.1 alin. (5), art.121 alin. (1) și alin. (2), precum și pe cele ale art.136 alin.(2) din Legea fundamentală și contravine jurisprudenței Curții Constituționale (Deciziile nr.574 din 16 octombrie 2014, nr.888 din 16 decembrie 2015, nr.53 din 7 februarie 2018) prin posibilitatea instituită pentru autoritatea administrației publice locale de a dobândi calitatea de acționar/asociat la societatea rezultată din reorganizarea unei regii autonome.

5. Se arată, în acest sens, că, prin jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii sunt consiliile locale/județene, ca autorități deliberative și primarii, ca autorități executive (Decizia nr. 53 din 7 februarie 2018, par. 36). În ceea ce privește posibilitatea consiliului local de a exercita drepturi și de a executa obligații proprii în cadrul raporturilor juridice și, implicit, de a dobândi calitatea de acționar, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 574 din 16 decembrie 2014, par.14, a statuat că acesta „(...) este un organ deliberativ cu caracter colegial, prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii. În acest sens, în calitate de autoritate a administrației publice locale, consiliul local exercită

atribuții privind administrarea domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale, respectiv comune, orașe și municipii. Pe de altă parte, conform art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte.

6. Rezultă așadar că, în calitatea sa de autoritate deliberativă a administrației publice locale, consiliul local nu are personalitate juridică și, prin urmare, nu poate avea patrimoniu propriu, astfel încât nu poate exercita drepturi și obligații proprii în cadrul raporturilor juridice. Dimpotrivă, unitatea administrativ-teritorială, în calitatea sa de subiect de drept public titular de patrimoniu, în sensul de drepturi și obligații pe care le exercită în legătură cu bunurile din domeniul său public sau privat, este reprezentată în cadrul raporturilor juridice de către consiliul local, acesta din urmă exercitând drepturile și asumându-și obligațiile existente în patrimoniul unității administrativ-teritoriale” .

7. Sintagma „*autoritatea administrației publice locale*” din conținutul art. 31 alin. (1) al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 56/2018, aprobată prin legea dedusă controlului de constituționalitate, are în vedere toate categoriile de autorități ale administrației publice prin care se realizează autonomia locală - consiliile locale (comunale, orașenești și municipale), consiliile județene și primarii. Însă, prin prisma dispozițiilor constituționale și legale evocate, precum și a jurisprudenței Curții Constituționale, rezultă că autoritățile administrației publice locale nu pot exercita drepturi și obligații proprii în cadrul raporturilor juridice rezultate din calitatea de unic acționar/asociat al societății rezultate în urma reorganizării unei regii autonome, întrucât nu au personalitate juridică. În exercitarea competențelor și atribuțiilor ce le revin, autoritățile deliberative ale administrației publice locale pot însă adopta hotărâri în legătură cu participarea unităților administrativ-teritoriale la

constituirea capitalului social al unor societăți reglementate de Legea nr. 31/1990. Această posibilitate nu se confundă cu exercitarea unor drepturi patrimoniale proprii.

8. Potrivit dispozițiilor art.36 alin. (3) lit.c) din Legea nr. 215/2001, consiliul local exercită, în numele unității administrativ-teritoriale, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți reglementate de Legea nr. 31/1990 sau regii autonome, în condițiile legii. De asemenea, potrivit art. 91 alin.(2) lit. d) din același act normativ, consiliul județean exercită, în numele județului, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți reglementate de Legea nr. 31/1990 sau regii autonome, în condițiile legii. Similar, primarii - autorități executive conform art. 1 alin. (2) lit. e) din același act normativ - nu pot dobândi calitatea de unic acționar/asociat al societății rezultate în urma reorganizării unei regii autonome, întrucât, potrivit art.136 alin. (2) din Constituție, proprietatea publică este susceptibilă de a aparține unităților administrativ-teritoriale, iar nu autorității executive din cadrul acesteia.

9. În plus, din perspectiva necorelării soluției legislative cuprinse în legea criticată cu dispozițiile Legii nr. 215/2001, aceasta contravine și dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, ce consacră principiul legalității.

10. În considerarea argumentelor expuse, se solicită Curții Constituționale să admită sesizarea de neconstituționalitate și să constate că prevederile Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 56/2018 pentru completarea Legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale sunt neconstituționale.

11. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

12. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2/11638 din 21 decembrie 2018, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

13. Se invocă în acest sens jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.888 din 16 decembrie 2015), precum și literatura de specialitate în care este definită autonomia locală, conchizându-se că aceasta reprezintă ”aptitudinea autorităților locale de a decide, în limitele legii, independent și sub propria răspundere asupra problemelor colectivităților teritoriale în care funcționează.”

14. Se arată că problematica deținerii acțiunilor de către o autoritate a administrației publice locale este reglementată de legislația națională în acte normative la nivel de lege, intrate în vigoare ulterior Legii nr.215/2001, precum Legea nr.137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, dispozițiile acesteia aplicându-se societăților reglementate de Legea nr.31/1990, la care statul sau o autoritate a administrației publice este acționar sau asociat, filialelor la care sunt acționari/asociați majoritari societăți comerciale cu capital majoritar de stat, precum și regiilor autonome. În consecință, edictarea soluției normative criticate a fost realizată cu respectarea felului în care autonomia locală este consacrată în dreptul pozitiv național.

15. Se mai arată că este neîntemeiată și critica vizând nerespectarea art.147 alin.(4) din Constituție care consacră caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. Jurisprudența invocată, chiar dacă vizează elemente precum trăsăturile autonomiei locale și exercitarea de drepturi și executarea unor obligații de către consiliul local, aparent relevante pentru speța dedusă controlului de constituționalitate, nu conține considerente care să fundamenteze expres interdicția deținerii calității de unic asociat/acționar pentru autoritatea administrației publice locale. Se apreciază că argumentele prezentate de autor adaugă ipoteze circumstanțiale care excedează limitelor deciziilor Curții Constituționale invocate.

16. Nu este încălcat nici principiul legalității, întrucât soluțiile legislative edictate sunt în concordanță cu prevederile Legii nr.215/2001, ordonanța de urgență aprobată prin legea adoptată conținând reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă și neprezentând ipoteze juridice a căror aplicare să determine încălcarea unor prevederi exprese ale legii menționate.

17. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au transmis Curții Constituționale punctele lor de vedere.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

18. Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

19. Astfel, autorul sesizării este Președintele României, titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție. Legea ce formează obiectul controlului de constituționalitate, adoptată de Parlament, dar nepromulgată, are un articol unic, referitor la aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.56/2018. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că, după aprobarea ordonanței de urgență (ordonanței) de către Parlament, controlul de constituționalitate se exercită față de legea de aprobare, al cărei conținut este chiar ordonanța guvernamentală. Altfel spus, legea de aprobare integrează în totalitate prevederile din ordonanța de urgență aprobată, iar, prin aprobare, ordonanța de urgență încetează să mai existe ca act juridic normativ distinct; aprobarea dă naștere însă unui act normativ nou, care a absorbit și ordonanța de urgență. Ca atare, întrucât

devin parte integrantă a legii de aprobare, dispozițiile ordonanței de urgență pot fi supuse controlului de constituționalitate în condițiile art. 146 lit. a) din Legea fundamentală (a se vedea Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009). Astfel fiind, obiectul sesizării de neconstituționalitate se încadrează în dispozițiile art.146 lit.a) din Constituție. Cât privește termenul de sesizare a Curții Constituționale, se constată că, în calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților a adoptat legea pe data de 14 noiembrie 2018, iar la data de 19 noiembrie 2018 aceasta a fost depusă la secretarul general în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale. La data de 21 noiembrie 2018, legea adoptată a fost înaintată, pentru promulgare, Președintelui României care, la data de 10 decembrie 2018, a sesizat Curtea Constituțională în vederea exercitării controlului de constituționalitate *a priori*, deci în interiorul termenului de 20 de zile prevăzut în art.77 alin.(1) din Constituție.

20. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.56/2018 pentru completarea Legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, având un articol unic, referitor la aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.56/2018.

21. La rândul său, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.56/2018 pentru completarea Legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.549 din data de 2 iulie 2018, are un articol unic, potrivit căruia:

"După articolul 3 din Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 98 din 8 august 1990, cu modificările ulterioare, se introduce un nou articol, articolul 3¹, cu următorul cuprins:

« Art. 3¹

(1) Regiile autonome pot fi reorganizate ca societăți reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărârea consiliului local/hotărârea consiliului județean sau prin hotărârea Consiliului General al Municipiului București, având ca unic acționar/asociat statul român sau autoritatea administrației publice locale.

(2) Dispozițiile de drept comun privind reorganizarea persoanei juridice rămân aplicabile. »"

22. **Prevederile constituționale invocate** în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cuprinse în art.1 alin.(5), potrivit căruia "*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*", în art.121 alin.(1) și alin. (2), potrivit cărora "*(1) Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii. (2) Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și orașe*", precum și în art.136 alin.(2), potrivit căruia "*Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrative-teritoriale*". Se invocă, de asemenea, jurisprudența Curții Constituționale (Deciziile nr.574 din 16 octombrie 2014, nr.888 din 16 decembrie 2015, nr.53 din 7 februarie 2018), arătându-se că legea criticată contravine acestei jurisprudențe, prin posibilitatea instituită pentru autoritatea administrației publice locale de a dobândi calitatea de acționar/asociat la societatea rezultată din reorganizarea unei regii autonome.

23. **Analizând criticile de neconstituționalitate** formulate, Curtea constată, mai întâi, că, potrivit preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.56/2018, aprobată prin legea ce formează obiectul sesizării, aceasta a fost adoptată "*ținând seama de necesitatea sprijinirii educației, a creșterii calității sistemului de învățământ, a asigurării derulării în condiții normale a procesului de învățământ;*

având în vedere Decizia Curții Constituționale nr. 249 din 19 aprilie 2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 76/2017 privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică - S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome "Editura Didactică și Pedagogică" prin transformare, prin care a fost admisă obiecția de neconstituționalitate a respectivei legi; având în vedere faptul că în prezent nu există un cadru legislativ care să prevadă modalitatea de reorganizare a regiilor autonome și ținând cont de necesitatea reinstaurării unui cadru general de reorganizare a regiilor autonome; având în vedere faptul că neadoptarea prin ordonanță de urgență a unor măsuri imediate generează mari impedimente de ordin legislativ în reorganizarea regiilor autonome, neexistând în prezent un cadrul legislativ clar care să reglementeze procesul de reorganizare; având în vedere nevoia urgentă de asigurare a calității și a condițiilor optime pentru desfășurarea procesului de învățământ”.

24. Se observă că, prin Decizia nr.249 din 19 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.456 din 31 mai 2018, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.76/2017 privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică — S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare sunt neconstituționale, întrucât încalcă art.1 alin.(4), art.16 alin.(1) și (2) și art.61 alin.(1) din Constituție, prin raportare la competența Guvernului de a emite ordonanțe de urgență, în temeiul art.115 alin.(4)—(6), iar legea de aprobare a acesteia încalcă art.1 alin.(4), art.16 alin.(1) și (2), art.61 alin.(1) și art.115 alin.(7) din Constituție, preluând în mod corespunzător viciile de neconstituționalitate ale ordonanței de urgență. Curtea a statuat că o măsură de reorganizare a unei regii autonome nu poate fi adoptată printr-o ordonanță de urgență, Guvernul neavând competența funcțională de a emite o ordonanță de urgență cu privire la reorganizarea realizată, întreaga reglementare trebuind

transpusă într-un act administrativ cu caracter individual, respectiv hotărâre a Guvernului.

25. Așadar, scopul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 56/2018 este acela de a crea temeiul juridic pentru emiterea unui astfel de act individual, respectiv un ”*cadru legislativ care să prevadă modalitatea de reorganizare a regiilor autonome*”. Nu acest nou cadru legislativ este, în sine, criticat, ci doar una dintre soluțiile legislative consacrate, potrivit căreia *autoritățile administrației publice locale* pot deveni unici acționari/asociați la societățile comerciale rezultate din reorganizarea regiilor autonome.

26. Pentru stabilirea înțelesului sintagmei ”*autoritatea administrației publice locale*”, Curtea va examina cadrul constituțional, cu dezvoltarea sa în legislația infraconstituțională, urmând ca, prin raportare și la jurisprudența sa în materie, invocată în motivarea obiecției de neconstituționalitate, să stabilească dacă soluția legislativă consacrată prin utilizarea acestei sintagme în legea criticată este în conformitate cu prevederile constituționale de referință.

27. Curtea constată în acest sens că în Capitolul V -*Administrația publică* al Titlului III din Constituție - *Autoritățile publice*, sunt cuprinse două Secțiuni, în mod corespunzător reglementării *Administrației publice centrale de specialitate* și *Administrației publice locale*. Cât privește aceasta din urmă Secțiune, cuprinde art.120, cu denumirea marginală *Principii de bază*, care se referă, cu titlu general, la ”*administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale*”, art.121, cu denumirea marginală *Autorități comunale și orășenești*, care se referă la consiliile locale și primari și art.122, cu denumirea marginală *Consiliul Județean*, care se referă la consiliul județean, în raporturile cu consiliile comunale și orășenești.

28. Textele constituționale disting în mod clar, atât din punct de vedere conceptual, cât și al regimului juridic, între unitatea administrativ-teritorială și autoritatea administrației publice. Astfel, administrația publică se realizează în unitățile administrativ-teritoriale prin autoritățile publice nominalizate expres:

consiliile locale și primari, consiliul județean, consiliile comunale și orășenești. Textele constituționale nu disting sub aspectul rolului constituțional între autoritățile publice menționate, general denumite autorități ale administrației publice [art.12 alin.(1) din Constituție]. Prin aceste autorități *”se realizează autonomia locală”*; aceste autorități *”rezolvă treburile publice din comune și orașe”*.

29. Legea administrației publice locale nr.215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 20 februarie 2007, stabilește, în Capitolul I – *Dispoziții generale*, o serie de clarificări terminologice, distingând, în ceea ce privește *”organizarea și funcționarea administrației publice locale”*, între autorități și unități administrativ-teritoriale.

30. Astfel, art.1 alin.(2) lit.d), e) și f) din lege clarifică sfera *autorităților* și le clasifică, după cum urmează:

”d) autorități deliberative - consiliul local, consiliul județean, Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor;

e) autorități executive - primarii comunelor, orașelor, municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului București și președintele consiliului județean.

f) consilii locale - consilii comunale, orășenești, municipale și consiliile subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor”.

31. Art.1 alin.(2) lit.i) din aceeași lege cuprinde următoarea clarificare terminologică:

”i) unități administrativ-teritoriale - comune, orașe și județe; în condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii”.

32. Dezvoltând această distincție prin detalierea regimului juridic aplicabil, Legea nr.215/2001 stabilește în continuare, în art.20 alin.(1): *”Comunele, orașele, municipiile și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale*

administrației publice locale". Potrivit art.21 alin.(1) din aceeași lege, "Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu. Acestea sunt subiecte juridice de drept fiscal, titulare ale codului de înregistrare fiscală și ale conturilor deschise la unitățile teritoriale de trezorerie, precum și la unitățile bancare. Unitățile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii" iar, potrivit art.23, "(1)Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, comunale, orășenești și municipale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Consiliile locale și primarii se aleg în condițiile prevăzute de legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale.(2)Consiliile locale și primarii funcționează ca autorități ale administrației publice locale și rezolvă treburile publice din comune, orașe și municipii, în condițiile legii."

33. Ilustrative pentru regimul juridic și raporturile dintre unitatea administrativ-teritorială și autoritatea administrației publice legale sunt și prevederile Legii nr.215/2001 cuprinse în art.9 alin.(1), potrivit căruia "În cadrul politicii economice naționale, comunele, orașele, municipiile și județele au dreptul la resurse financiare proprii, pe care autoritățile administrației publice locale le stabilesc, le administrează și le utilizează pentru îndeplinirea competențelor și atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii." și în art.10, potrivit căruia "autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, în conformitate cu principiul autonomiei locale." În același sens este și art.17 din lege: "Consiliile locale și consiliile județene pot hotărî asupra participării cu capital sau cu bunuri, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, la înființarea, funcționarea și

dezvoltarea unor organisme prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean, în condițiile legii.”

34. În alin.(1) al art.36 din Legea nr.215/2001 se prevede o competență materială generală pentru *consiliul local*, fiind abilitat de lege să aibă inițiativă și să hotărască „*în toate problemele de interes local*”, în condițiile legii. Potrivit art.36 alin. (2) lit.a) din lege, ”*Consiliul local exercită următoarele categorii de atribuții: a)atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes local;*”, alin.(3) lit.c) din același articol stabilind în mod expres că ”*în exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. a), consiliul local:(...) c) exercită, în numele unității administrativ-teritoriale, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome, în condițiile legii.*”

35. Tot astfel, art.91 din lege stabilește competența *consiliului județean*, astfel încât să își poată îndeplini rolul ce îi revine potrivit Constituției și legii, respectiv coordonarea activității consiliilor comunale, orașenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Potrivit art. 91 alin.(1) lit.a) din lege, ”*Consiliul județean îndeplinește următoarele categorii principale de atribuții: a) atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean*”, alin.(2) lit.d) stabilind în mod expres că ”*În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. a), consiliul județean: (...) d) exercită, în numele județului, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome, în condițiile legii.*”

36. Cât privește *primarul*, potrivit art.61 alin.(1) și (2) din lege, ”*îndeplinește o funcție de autoritate publică*”, ”*asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum și punerea în*

aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului local; dispune măsurile necesare și acordă sprijin pentru aplicarea ordinilor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, ale prefectului, precum și a hotărârilor consiliului județean, în condițiile legii”, iar, potrivit art. 62 alin.(1) din lege, ”reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române ori străine, precum și în justiție”.

37. Analiza realizată pornind de la textele constituționale și dezvoltarea lor în legislația infraconstituțională în materie relevă faptul că sintagma **autorități ale administrației publice locale** are un **înțeles univoc**, cuprinzând în sfera sa următoarele autorități publice: **consiliile locale și județene, primarii și președinții de consilii județene**. Ca urmare, prin utilizarea acestei sintagme, normele criticate conferă aptitudinea de a deveni acționari/asociați ai societăților comerciale rezultate din reorganizarea regiilor autonome atât consiliului local, cât și consiliului județean, Consiliului General al Municipiului București, consiliilor locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarilor comunelor, orașelor, municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarului general al municipiului București și președinților de consilii județene.

38. Or, regimul juridic al tuturor acestor autorități publice, astfel cum rezultă din textele constituționale și legale citate, este caracterizat prin capacitate juridică administrativă cu caracter special, care le conferă calitatea de a participa la raporturile administrative și de a îndeplini, prin atribuțiile exercitate, activitatea executivă a statului. Bunurile materiale și resursele financiare aparțin unităților administrativ-teritoriale, iar autoritățile administrației publice le administrează, respectiv dispun de acestea. De altfel, referindu-se la proprietatea publică, art.136 alin.(2) din Constituție stabilește în mod expres că aceasta aparține statului ”sau unităților administrative-teritoriale”. Tot astfel, Legea 213/1998 privind bunurile

proprietate publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 448 din 24 noiembrie 1998, cu modificările și completările ulterioare, se referă la domeniul public/privat, al statului ”sau al unităților administrativ-teritoriale”.

39. Astfel fiind, și întrucât sintagma criticată include *consiliul local* alături de toate celelalte autorități ale administrației publice locale, alături de care se află pe același plan din punctul de vedere al regimului juridic analizat, Curtea constată că sunt incidente, *mutatis mutandis*, considerentele care au fundamentat Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, invocată de autorul obiecției de neconstituționalitate.

40. Prin decizia menționată, Curtea a constatat că Legea nr.216/2008 privind transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” — S.A. Constanța, reprezentând 20% din capitalul social, către Consiliul Local al Municipiului Constanța, este neconstituțională, în ansamblu. Curtea a reținut, cu acel prilej, că ”potrivit art.121 alin.(2) din Constituție, dispoziții dezvoltate, la nivel infraconstituțional, de art. 23 alin. (1) și art. 36 alin.(2) lit. c) din Legea nr. 215/2001, consiliul local este un organ deliberativ cu caracter colegial, prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii. În acest sens, în calitate de autoritate a administrației publice locale, consiliul local exercită atribuții privind administrarea domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale, respectiv comune, orașe și municipii. Pe de altă parte, conform art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte. Rezultă așadar că, în calitate sa de autoritate deliberativă a administrației publice locale, consiliul local nu are personalitate juridică și prin urmare nu poate avea patrimoniu propriu, astfel încât nu poate exercita drepturi și obligații proprii în cadrul raporturilor juridice. Dimpotrivă,

unitatea administrativ-teritorială, în calitatea sa de subiect de drept public titular de patrimoniu, în sensul de drepturi și obligații pe care le exercită în legătură cu bunurile din domeniul său public sau privat, este reprezentată în cadrul raporturilor juridice de către consiliul local, acesta din urmă exercitând drepturile și asumându-și obligațiile existente în patrimoniul unității administrativ-teritoriale”. Aplicând aceste considerente de principiu în respectiva cauză, Curtea a reținut că transmiterea dreptului de proprietate asupra pachetului de acțiuni deținut de stat, prin Ministerul Transporturilor, către Consiliul Local al Municipiului Constanța, iar nu către Municipiul Constanța, contravine dispozițiilor art. 121 alin. (2) din Constituție, prin încălcarea statutului juridic constituțional și legal de autoritate administrativă a consiliului local, care nu poate fi el însuși titular de drepturi și obligații asupra bunurilor domeniale, ci doar să le exercite în numele unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă.

41. În consecință, pentru motivele reținute de Curte în privința consiliilor locale, aplicabile, prin prisma argumentației din considerentele prezentei decizii, tuturor autorităților administrației publice locale, niciuna dintre aceste autorități publice nu poate avea calitatea de acționar în societățile comerciale rezultate din reorganizarea regiilor autonome. Această calitate o pot avea unitățile administrativ-teritoriale, alături de stat, care este nominalizat distinct de legea criticată. Ca urmare, sunt întemeiate criticile formulate de autorul obiecției de neconstituționalitate în raport cu prevederile art.121, cu raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, în sensul încălcării statutului constituțional al autorităților administrației publice locale.

42. Nu pot fi primite, în susținerea soluției legislative criticate, argumentele prezentate în punctul de vedere comunicat în cauză, în sensul că și alte reglementări, precum Legea nr.137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, ar consacra o soluție legislativă similară. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a statuat că ”erorile de apreciere în redactarea actelor normative nu trebuie să se perpetueze în sensul de a deveni ele însele un precedent în activitatea de legiferare;

din contră, aceste erori trebuie corectate, pentru ca actele normative să contribuie la realizarea unei securități sporite a raporturilor juridice.” (Decizia nr. 390 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 532 din 17 iulie 2014).

43. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României cu privire la Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.56/2018 pentru completarea Legii nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale și constată neconstituționalitatea sintagmei ”*autoritatea administrației publice locale*” cuprinsă în articolul unic din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.56/2018 aprobată prin lege.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 16 ianuarie 2019.

PREȘEDINTELE

CURȚII CONSTITUȚIONALE,

Prof.univ.dr. Valer Dorneanu

PRIM-MAGISTRAT-ASISTENT,

Marieta Safta