

PARLAMENTUL ROMÂNIEI



Comisia juridică , de numiri, disciplină,
imunități și validări
Nr. XIX/357/2022

Comisia pentru constituționalitate
Nr. LXVIII/1948/2022

RAPORT COMUN

asupra Legii privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară
L525/2020

(reexaminare ca urmare a Deciziei CCR nr. 367 din data de 29 iunie 2022)

În conformitate cu prevederile art. 147 alin. (2) din Constituția României, republicată, și ale art. 154 alin. (1) și (2) din Regulamentul Senatului, **republicat, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru constituționalitate** au fost sesizate de către Biroul Permanent al Senatului, prin adresa nr. **L525/2020 din 6 septembrie 2022**, în procedura reexaminării pentru întocmirea unui raport comun asupra *Legii privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se*

desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 367 din data de 29 iunie 2022.

În data de 26 aprilie 2022, Avocatul Poporului a depus o sesizare de neconstituționalitate. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară, în ansamblul său.

Autorul sesizării susține încălcarea dispozițiilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5) privind caracteristicile statului de drept și obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art. 34 alin. (1) și (2) privind dreptul la ocrotirea sănătății și obligația statului de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice, precum și în art. 45 privind libertatea economică.

Analizând conținutul normativ al legii criticate, precum și criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea observă că, în esență, aceste critici vizează încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5), ale art. 34 alin. (1) și (2) și ale art. 45 din Constituție din perspectiva omisiunii legiuitorului de a reglementa norme tranzitorii prin care să se stabilească reguli și termene adecvate în care destinatarii reglementării în materie să se conformeze noilor obligații impuse de legiuitor.

Curtea a subliniat că impunerea de reguli noi fără reglementarea unei soluții legislative pentru situația tranzitorie care să permită destinatarilor normei să se conformeze noilor cerințe legislative demonstrează lipsa de previzibilitate și de coerență legislativă și este contrară principiului securității raporturilor juridice civile, care constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept. Omisiunea de a reglementa norme tranzitorii menite să asigure coerența cadrului normativ aplicabil în domeniu reprezintă, astfel, o încălcare a exigențelor constituționale care consacră principiul securității juridice și a principiului încrederii legitime, principii care impun legiuitorului limite în activitatea de modificare a normelor juridice, limite care să asigure stabilitatea regulilor instituite.

Curtea Constituțională a subliniat că potrivit art. 26 teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, „Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. Or, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. Totodată, s-a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției.

Plecând de la aceste considerente de principiu, Curtea reține că, în prezenta cauză, legea criticată are ca obiect de reglementare, astfel cum rezultă din titlul său, două operațiuni juridice distincte: pe de o parte, reglementarea transferului administrării unor bunuri imobile aflate în proprietatea privată a statului de la Agenția Domeniilor Statului către consiliile locale, iar, pe de altă parte, abrogarea unui act normativ.

Cu privire la bunurile imobile, la care legea face referire, nu sunt indicate datele de identificare a bunului care face obiectul administrării [spre exemplu, denumirea circumscripției sanitar-veterinare actuale, adresa imobilului (localitatea), numărul de inventar, suprafața desfășurată a clădirii]. Astfel, Curtea consideră că legea criticată creează incertitudine cu privire la bunurile vizate, cu afectarea dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5) sub aspectul legalității, dar și securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea legii.

În plus, legea criticată nu prevede reguli cu privire la imobilele ce fac obiectul legii, care fac încă obiectul unor contracte de concesiune potrivit art. 3 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 89/2004 și sunt afectate desfășurării de activități de asistență sanitar-veterinară, nefiind stabilit subiectul de drept care urmează să exercite drepturile și obligațiile Agenției Domeniilor Statului ce decurg din aceste contracte, și nici cu privire la efectele juridice produse în raport cu alte reglementări existente în fondul activ al

legislației. De asemenea, legea criticată nu stabilește un cadru normativ cu privire la situația circumscripțiilor sanitar-veterinare aflate în curs de vânzare, pentru care s-au întocmit/urmează să se întocmească rapoarte de evaluare, în vederea încheierii contractelor de vânzare, și nici cu privire la bunurile vizate ce fac obiect al unor eventuale litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești.

Prin urmare, Curtea constată caracterul lacunar, lipsit de precizie și previzibilitate al reglementării, care creează insecuritate juridică, dar și riscul de a lăsa nereglementate aspecte în legătură cu un domeniu de importanță națională cum este activitatea de asistență sanitar-veterinară, sub aspectul condițiilor materiale în care se desfășoară această activitate, condiții pe care statul trebuie să le asigure, potrivit art. 135 alin. (2) lit. a) și f) din Constituție.

Așadar, Parlamentul nu se poate subroga în competența originară a Guvernului, de a administra proprietatea privată a statului (a se vedea, în acest sens. Decizia nr. 777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1011 din 20 decembrie 2017, paragraful 29), iar intervenția legislativă a Parlamentului în această materie este de natură să ducă la încălcarea dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (4) privind separația puterilor în stat, art. 61 alin. (1) privind rolul Parlamentului și art. 102 privind rolul Guvernului. Acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități și transformarea acesteia în autoritate publică executivă.

Așadar, având în vedere atât regimul juridic mixt al bunurilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, cât și natura raporturilor dintre autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale, Curtea a reținut că, în privința transferului acestor bunuri între domeniul privat al statului și cel al unităților administrativ-teritoriale, este necesar acordul autorităților deliberative ale administrației publice locale (consilii locale sau județene). 51. În aceste condiții, mecanismul de transmitere a proprietății unor bunuri din domeniul privat al statului în domeniul privat al unităților administrativ teritoriale, prin efectul legii și fără existența acordului unităților administrativ teritoriale, reprezintă o încălcare a principiului

constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție, care privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care autoritățile publice le reprezintă.

În consecință, Curtea constată că legea criticată, în ansamblul său, instituie un mecanism derogatoriu imprecis de la legi-cadru în materia proprietății și a dreptului de administrare, și anume Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ și Legea nr. 287/2009 privind Codul civil.

Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului securității juridice și a exigențelor de calitate a legii, a principiului separației puterilor în stat, a rolului Parlamentului și a rolului Guvernului, precum și a principiului autonomiei locale, stabilite de art. 1 alin. (3) și (5), art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1), art. 102 și art. 120 alin. (1) din Constituție, precum și cu afectarea libertății economice (art. 45 din Constituție), a obligației statului de a asigura crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție și a condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții [art. 135 alin. (2) lit. a) și f) din Constituție], precum și de a lua măsuri pentru asigurarea sănătății publice [art. 34 alin. (2) din Constituție].

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 admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului și constată că Legea privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară este **neconstituțională, în ansamblul său.**

În conformitate cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În consecință, membrii Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări și membrii Comisiei pentru constituționalitate au hotărât, în unanimitate, să adopte **raport**

comun de respingere a legii trimise la promulgare pe care îl supun spre dezbateră plenului Senatului.

În raport cu obiectul său de reglementare, legea face parte din categoria legilor **ordinare** și urmează să fie adoptată în conformitate cu prevederile art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Potrivit prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României și ale art. 92 alin. (7) pct. 1 din Regulamentul Senatului, republicat, **Senatul este prima Cameră sesizată.**

PREȘEDINTE,

Senator,

Cristian-Augustin NICULESCU-ȚĂGARLAȘ

PREȘEDINTE,

Senator,

Elena-Simona SPĂTARU

SECRETAR,

Senator,

Laura-Mihaela MOAGHER

SECRETAR,

Senator,

Cristian-Augustin NICULESCU-

ȚĂGARLAȘ