

SENATUL ROMÂNIEI

Nr. 1292 / 26.04.2022



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 523 / 21 APR 2022

ROMÂNIA
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.1071A/2022

Biroul permanent al Senatului

L. 525 / 26.04.2022.

Domnului
Florin-Vasile CÎȚU
Președintele Senatului

L. 525 / 2020.

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Avocatul Poporului, referitoare la neconstituționalitatea 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.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 25 mai 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 2 iunie 2022.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
Președinte,

Prof.univ.dr. Valer DOBNEANU

Președintele
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

ROMÂNIA

NR. 3521/A

21 APR 2022

Avocatul Poporului

Sr. George Vraca nr. 8. Sector 1. București
www.avp.ro

ORA 1430



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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1071A/2022

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 10169/21.APR.2022

Domnului Prof. univ. dr. Valer Dorneanu,
Președintele Curții Constituționale,

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea de neconstituționalitate referitoare la prevederile *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 (PL-x nr. 643/2020)*, față de prevederile art. 1 alin. (3) și (5), ale art. 34 alin. (1) și (2) și ale art. 45 din Constituția României.

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație,

Avocatul Poporului,



Kerstin Weber



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

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



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

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

**Avocatul Poporului formulează,
în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, prezenta**

Sesizare de neconstituționalitate

referitoare la prevederile 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 (PL-x nr. 643/2020), din perspectiva următoarelor

Motive de neconstituționalitate

Dispozițiile 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 (PL-x nr. 643/2020), încalcă prevederile art. 1 alin. (3) privind caracteristicile statului de drept, ale art. 1 alin. (5), în componenta sa privind principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice, ale 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 cele ale art. 45 privind libertatea economică din Constituția României.

Potrivit art. 1 din actul normativ criticat „Bunurile imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, proprietatea privată a statului, constând în sedii ale circumscripțiilor sanitar-veterinare, locuințe de serviciu și anexele inseparabile, precum și terenurile aferente, trec din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale pe a căror rază teritorială se află acestea”. Concomitent cu trecerea din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale este abrogată și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară, act normativ care stabilea cadrul legal pentru vânzarea bunurilor imobile - clădiri și terenuri aferente -, prevăzute în anexă, de către Agenția Domeniilor Statului, prin atribuire directă către concesionarii activităților sanitare veterinare publice de interes național, care își desfășoară activitatea în aceste imobile.

Astfel, aceste prevederi stabilesc cadrul juridic pentru bunurile imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, proprietatea privată a statului, care au destinația de cabinete medicale veterinare, precum și a spațiilor în care se desfășoară activități conexe actului medical, a spațiilor organizate ca centre de diagnostic și tratament sau centre medicale cu personalitate juridică, și care vor fi trecute din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale pe a căror rază teritorială se află acestea.

Medicina veterinară este una dintre profesiile reglementate sectorial prin Directiva Parlamentului și a Consiliului European 2005/36/CE din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 255 din 30 septembrie 2005, iar exercitarea profesiei de medic veterinar este reglementată prin Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 209 din 24 martie 2014.

Totodată, *„activitățile pe care legiuitorul le dă în competența exclusivă a medicilor veterinari prezintă o importanță deosebită, având un impact direct asupra sănătății animalelor și indirect asupra celei a oamenilor”* (a se vedea Deciziile nr. 511/2017 și nr. 846/2020).

Potrivit Legii nr. 160/1998, medicul veterinar cu drept de liberă practică poate opta în vederea exercitării profesiei pentru una dintre formele de organizare: (i) fie ca persoană fizică care exercită în mod independent o profesie liberală, caz în care formele de exercitare a profesiei sunt cabinetul medical-veterinar individual de consultanță, cabinetul medical-veterinar individual de asistență, respectiv cabinete medicale-veterinare asociate, (ii) fie ca persoană juridică - societate reglementată de Legea societăților nr. 31/1990, care are obiect principal de activitate activități veterinare, caz în care formele de exercitare a profesiei sunt cabinetul medical-veterinar de consultanță, cabinetul medical-veterinar de asistență, clinica veterinară, spitalul veterinar, centrul veterinar specializat, unitatea farmaceutică veterinară pentru comercializarea cu amănuntul (farmacie veterinară sau punct farmaceutic veterinar) și laboratorul medical-veterinar privat.

Cu privire aspectele reglementate prin actul normativ în cauză, **Avocatul Poporului formulează critici de neconstituționalitate din perspectiva omisiunii legiuitorului de a reglementa norme tranzitorii prin care să se stabilească termene adecvate în care destinatarul reglementării în materie să se conformeze noilor obligații impuse de legiuitor.**

Prin aplicarea noului act normativ, unitățile medical-veterinare, care au fost înființate și funcționează în temeiul și cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare, sunt puse în fața unei reglementări care le impune condiții de funcționare noi, în ceea ce privește desfășurarea efectivă a activității de medicină veterinară, în cabinetele medicale veterinare, întrucât dispozițiile în discuție afectează, în mod direct, funcționarea acestor cabinete, prin schimbarea cadrului juridic al bunurilor imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, constând în sedii ale circumscripțiilor sanitar-veterinare, locuințe de serviciu și anexele inseparabile.

Așadar, în lipsa unor reglementări tranzitorii, de la data intrării în vigoare a noilor reglementări, toate unitățile medical-veterinare care au sediile în spațiile aflate în proprietatea privată a statului, constând în sedii ale circumscripțiilor sanitar-veterinare, locuințe de serviciu și anexele inseparabile, precum și terenurile aferente, și care trec din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale pe a căror rază teritorială se află acestea, pot ajunge în situația de a nu mai putea îndeplini condițiile prevăzute de lege pentru desfășurarea activității de medicină veterinară sau, după caz, de a nu mai funcționa, în fapt, în locațiile având această destinație. Acest aspect este de natură să determine încălcarea dispozițiilor **art. 34 din Constituție** în ceea ce privește obligația statului de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice.

Cu privire la art. 34 din Constituție, Curtea Constituțională a reținut că *„Garantând acest drept complex, textul constituțional menționat stabilește obligația statului de luare a măsurilor pentru asigurarea igienei și a sănătății publice, ceea ce implică și crearea condițiilor care să asigure prestarea de servicii medicale, inclusiv sub aspectul asigurării bazei materiale necesare”*. Or, întrucât legea criticată reglementează, *pe de o parte*, doar trecerea bunurilor imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară din administrarea Agenției Domeniilor Statului în cea a consiliilor locale, iar *pe de altă parte*,

abrogă normele care permiteau vânzarea spațiilor în scopul exclusiv al desfășurării activității sanitar-veterinare, fără garanții în privința păstrării destinației imobilelor, cu riscul schimbării pe viitor a destinației acestora, statul nu va mai dispune de baza materială care să asigure îndeplinirea obligației constituționale menționate și, ca urmare, nu își va mai putea îndeplini obligația constituțională de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și sănătății publice.

În plus, toate aceste modificări în structura unităților medical-veterinare presupun operațiuni care implică modificarea actelor de înființare a cabinetelor medical-veterinare, respectiv a certificatelor de înregistrare în Registrul unic al cabinetelor medical-veterinare, cu sau fără personalitate juridică, ce se întocmesc la consiliile județene, după aprobarea lor de către Biroul executiv al Consiliului Național al Colegiului Medicilor Veterinari, certificate necesare pentru obținerea autorizației de funcționare a cabinetului [art. 32 alin. (1) din Legea nr. 160/1998].

În ceea ce privește **principiul previzibilității legii** prevăzut de **art. 1 alin. (5) din Constituție**, se observă că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate. Referitor la aceste cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita (Hotărârea din 29 martie 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, Hotărârea din 23 septembrie 1998, pronunțată în Cauza Petra împotriva României), iar cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în *Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit*). Chiar dacă noile condiții impuse operatorilor economici furnizori de servicii medical-veterinare se justifică din perspectiva importanței valorilor apărute prin intermediul acestor prevederi și a gravității consecințelor ce pot apărea în cazul unor soluții legislative diferite, se constată că impunerea de reguli noi fără reglementarea unei soluții legislative pentru situația tranzitorie și a unui termen adecvat și rezonabil care să permită destinatarilor normei să răspundă 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 (a se vedea **Decizia nr. 846/2020**). Așadar, în lipsa unor dispoziții tranzitorii sau a unei modificări cuprinse în legea criticată prin care să se prevadă efectele asupra raporturilor juridice în curs de derulare, apreciem că legea este contrară art.1 alin.(5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, dar și în cea referitoare la securitatea raporturilor juridice în curs de derulare.

Totodată, referitor la **principiul stabilității/securității raporturilor juridice** prevăzut de **art.1 alin.(3) din Constituție**, prin **Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008**, Curtea Constituțională a reținut că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. În legătură cu acest principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că "*unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice*" (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în *Cauza Androne împotriva României*, Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în *Cauza Stanca Popescu împotriva României*). Curtea europeană a mai statuat că, "*odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții*" (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în *Cauza Păduraru*

împotriva României, Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunțată în *Cauza Beian împotriva României*).

Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, precum și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunțată în *Cauza Beyeler împotriva Italiei*, Hotărârea din 23 noiembrie 2000, pronunțată în *Cauza ex-regele Greciei și alții împotriva Greciei*, și Hotărârea din 8 iulie 2008, pronunțată în *Cauza Fener Rum Patrikligi împotriva Turciei*) au statuat că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012).

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. ***Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului.***

Nu în ultimul rând, potrivit art. 26 teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, "*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, Curtea Constituțională a reținut, în jurisprudența sa, că, 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*", și cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, "*în România, respectarea [...] legilor este obligatorie*".

Astfel, Curtea Constituțională a constatat că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, Decizia nr. 732 din 16 decembrie 2014, Decizia nr. 30 din 27 ianuarie 2016, sau Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019).

Având în vedere că legiuitorul nu a însoțit modificările prin care adaugă noi condiții pentru înființarea și funcționarea unităților medical-veterinare cu norme tranzitorii exprese, menite să asigure previzibilitate și certitudine modului de conformare la noile cerințe legale, în lipsa elementelor de circumstanțiere menționate mai sus, precum și a unui termen rezonabil în care destinatarii normelor să se adapteze noilor prescripții legale în scopul asigurării continuității în activitatea economică, apreciem că legea astfel modificată a fost adoptată cu încălcarea principiului securității juridice și a principiului legalității, consacrate de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

De asemenea, întrucât omisiunea de a reglementa norme tranzitorii vizează aplicarea noilor dispoziții cu privire la unitățile medical-veterinare înființate cu respectarea dispozițiilor legale, care funcționează cu respectarea cadrului legal în vigoare, considerăm că viciul de neconstituționalitate se răsfrânge asupra întregului act normativ, astfel încât apreciem că, pentru aceste considerente, **legea este neconstituțională în ansamblul său.**

Mai mult, în ceea ce privește actul normativ criticat, acestea încalcă și prevederile **art. 45 din Constituție** cu privire la libertatea economică. Astfel, în scopul creării unui mediu concurențial și a unei piețe interne competitive, este garantat, la nivel constituțional, principiul libertății economice care, împreună cu libera inițiativă, constituie fundamentul economiei de piață. Or, este necesar ca aceste drepturi fundamentale să fie garantate infraconstituțional, printr-o legislație previzibilă și coerentă, care să asigure stabilitatea raporturilor juridice existente în domeniul reglementat al profesiei de medic veterinar, în caz contrar, activitatea medicilor veterinari și a cabinetelor veterinare sunt afectate, acestea fiind în imposibilitatea de a-și mai desfășura activitatea.

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului** apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea prevederilor *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 (PL-x nr. 643/2020)*, față de prevederile *art. 1 alin. (3) și (5), ale art. 34 alin. (1) și (2), precum și cele ale art. 45 din Constituția României* și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a obiecției de neconstituționalitate astfel cum a fost invocată.

AVOCATUL POPORULUI,



RENAȚE WEBER