

**SENATUL ROMÂNIEI**Nr. 2918 / 25-06-2025**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI**
CABINET PREȘEDINTE**Dosar nr.3366A/2024****CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 7822 / 25 JUN 2025**Domnului**
Mircea ABRUDEAN
PREȘEDINTELE SENATULUI**Biroul permanent al Senatului**379 / 26.06.2025

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.51 din data de 18 februarie 2025, prin care Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție-Secțiunile Unite și a constatat că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ este neconstituțională. (379/2024)

De asemenea, cu majoritate de voturi, a respins, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de aceeași autoare și a constatat că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ este constituțională în raport cu criticile formulate.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
PREȘEDINTE
Marian ENACHE
PREȘEDINTE
CONSTITUȚIONAL

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 3366A/2024

DECIZIA nr.51
din 18 februarie 2025

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea
Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței
de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ și a Ordonanței
de urgență a Guvernului nr.79/2024

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Simina Popescu-Marin	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, obiecție formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 10107 din 29 octombrie 2024 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 3366A/2024.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024, în ansamblul său, și, în special, asupra articolului unic pct. 2 subpct. 33 din



aceeași lege, precum și critici de neconstituționalitate extrinsecă asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024.

4. Sub aspect extrinsec, se susține, în esență, că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului și este contrară prevederilor art. 1 alin. (5) prin raportare la cele ale art. 115 alin. (7) din Constituție.

5. Cu titlu introductiv, autoarea sesizării arată că legea criticată are ca obiect aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, fiind adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională.

6. Autoarea sesizării prezintă cuprinsul formelor adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și arată că, din examinarea comparativă a formei adoptate de Senat și a celei adoptate de Camera Deputaților, rezultă că, pe de o parte, există o configurație semnificativ diferită între cele două forme, iar, pe de altă parte, forma finală a legii se îndepărtează în mod substanțial și fără o justificare obiectivă, reflectată în instrumentul de prezentare și motivare, de la scopul inițial al actului normativ. Astfel, Senatul a fost sesizat de Guvern, în condițiile art. 115 alin. (5) din Constituție, cu o lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. Senatul a adoptat legea de aprobare, cu modificarea titlului acesteia legii, precum și cu completarea prevederilor art. 333 din Codul administrativ. În schimb, Camera Deputaților a valorificat cele 39 de amendamente propuse în Raportul comun de comisiile sesizate în fond, cu un obiect de reglementare de sine stătător care modifică substanțial, atât cantitativ, cât și calitativ, Codul administrativ, în special în ceea ce privește administrația publică locală. Soluțiile legislative astfel introduse de Camera Deputaților nu au fost dezbătute de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată. Cu titlu exemplificativ, Camera Deputaților a modificat prevederi referitoare la: atribuțiile primarului cu privire la reprezentarea în justiție [art. 109 alin. (1)]; atribuțiile consiliului local, ale primarului, ale consiliului județean, precum și ale președintelui consiliului județean în ceea ce privește organizarea

aparaturii de specialitate [art. 129 alin. (3) lit. c), art. 155 alin. (5) lit d'), art. 173 alin. (2) lit. c), art. 191 alin. (2) lit. b) și c)]; termenele pentru convocarea ședințelor organelor deliberative [art. 134 și art. 179 alin. (2)]; organizarea și funcționarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară în sensul reconfigurării componenței consiliului director – organul executiv de conducere a asociației de dezvoltare intercomunitară [art. 91 alin. (6)]. De asemenea, au fost făcute completări în ceea ce privește momentul încetării de drept a mandatului primarului [art. 160 alin. (2)] sau modalitatea de încetare a mandatului viceprimarului și a vicepreședintelui consiliului județean, precum și consecințele acestui fapt (art. 204).

7. Raportat la acestea, autoarea sesizării consideră că textul legii în forma adoptată de Camera Deputaților se configurează într-o schimbare de esență, care se îndepărtează în mod fundamental atât de voința inițiatorului, cât și de cea Senatului, câtă vreme modificările aduse de Camera decizională nu au fost avute în vedere și dezbătute de Senat. Totodată, amendamentele valorificate în forma legii adoptată de Camera Deputaților determină o modificare majoră de conținut față de forma adoptată de Camera de reflecție. Faptul că nici Senatul, nici Camera Deputaților nu s-au rezumat la limitele investiției lor rezultă și din modificarea titlului ordonanței de urgență din „Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ” în „Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ”, contrar art. 115 alin. (7) și (8) din Constituție.

8. Astfel, prin legea de aprobare a ordonanței de urgență s-a procedat la modificarea substanțială a Codului administrativ, astfel că legea adoptată nu este doar de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, ci și de modificare și completare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. Prin urmare, modificările realizate de Camera decizională, sub aspect cantitativ și calitativ, contravin exigențelor principiului bicameralismului instituit



de art. 61 alin. (2) și de art. 75 din Constituție, aspect ce atrage neconstituționalitatea legii criticate.

9. În susținerea criticilor de neconstituționalitate raportate la principiul bicameralismului sunt invocate aspecte din jurisprudența Curții Constituționale.

10. De asemenea, autoarea sesizării consideră că legea criticată nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului, astfel că, față de modalitatea de adoptare a acesteia, sunt încălcate prevederile art. 115 alin. (7) și ale art. 1 alin. (5) din Constituție. În susținerea acestei critici de neconstituționalitate este invocată jurisprudența Curții Constituționale.

11. Punctual, în ceea ce privește prevederile art. 333 alin. (6) și (7), nou-introduse în Codul administrativ la Senat și menținute la Camera Deputaților, se susține că acestea excedează obiectului de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ și măsurilor conexe, de corelare sau de politică legislativă, ce au legătură cu domeniul astfel determinat, câtă vreme normele completatoare pot conduce la aplicarea retroactivă a acestora în legătură cu contractele în derulare și vizează „menținerea sau transformarea contractului de concesiune”. Aceeași este și situația amendamentelor introduse la Camera Deputaților, precum completarea art. 160 alin. (2) cu o nouă ipoteză referitoare la data încetării de drept a mandatului primarului și completarea art. 204 în sensul instituirii unor noi modalități de încetare a mandatului viceprimarului și al vicepreședintelui consiliului județean, precum și consecințele acestui fapt.

12. Sub aspect intrinsec, autoarea sesizării susține că dispozițiile articolului unic pct. 2 subpct. 33 din legea criticată încalcă principiile legalității și securității raporturilor juridice, prevăzute de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

13. Astfel, din examinarea conținutului normativ al prevederilor alin. (6) și (7) ale art. 333, nou-introduse prin articolul unic pct. 2 subpct. 33 din legea criticată, rezultă că aceste dispoziții au caracterul unor norme tranzitorii, în privința cărora sunt relevante

dispozițiile art. 26 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

14. În opinia autoarei sesizării, reglementarea normelor tranzitorii se impunea să fie realizată printr-un articol distinct în cuprinsul legii de aprobare, iar nu în chiar cuprinsul ordonanței de urgență, prin adăugarea a două noi alineate, câtă vreme normele completatoare se vor integra în actul de bază, putând conduce la aplicarea retroactivă a acestora în legătură cu contractele în derulare. Reglementarea defectuoasă a dispozițiilor ce constituie norme tranzitorii afectează principiul securității raporturilor juridice și al legalității. Totodată, se susține că, din moment ce prevederile art. 333 din Codul administrativ au ca obiect de reglementare actul administrativ prin care se aprobă închirierea, dispozițiile art. 333 alin. (6) și (7) nu se integrează în mod organic în obiectul de reglementare al acestui articol, având în vedere că instituie norme referitoare la „menținerea sau transformarea contractului de concesiune”, modalitate de exercitare a dreptului de proprietate publică al cărei regim juridic este prevăzut la dispozițiile art. 302-331 din Codul administrativ. Regimul juridic al concesiunii și închirierii bunurilor proprietate publică este diferit, aspect evidențiat și din opțiunea legiuitorului ca cele două modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică să fie reglementate în două secțiuni distincte din Codul administrativ. Mai mult, modalitatea de reglementare este contrară prevederilor art. 15 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, referitoare la criteriile de determinare a caracterului special al unei reglementări, întrucât modalitatea de transformare a contractelor de concesiune în contracte de închiriere reprezintă o ipoteză de sine stătătoare, ce ține de regimul juridic al concesiunii, iar nu o excepție de la prevederile art. 333 alin. (5) din Codul administrativ referitoare la actul prin care se aprobă închirierea. Din examinarea conținutului prevederilor alin. (6) al art. 333 rezultă că dispozițiile nou-institute sunt lipsite de claritate și previzibilitate, având în vedere că nu sunt instituite criterii sau norme specifice pentru a se determina în ce condiții contractele de concesiune „se mențin sau sunt transformate în contracte de închiriere/concesiune pe perioada rămasă”. Cu atât mai mult se reflectă neclaritatea și lipsa de previzibilitate cu privire la soluția legislativă cuprinsă la art. 333 alin.



potrivit căruia contractele de concesiune/închiriere ale căror avize și acorduri urmează să fie modificate conform legii, putându-se modifica și toate celelalte prevederi și clauze în funcție de activitățile certificate ale locatorului, în comun acord cu acesta. Această modalitate de reglementare imprimă un caracter arbitrar normelor nou-institute, fiind contrare cerințelor de calitate a normelor.

15. În susținerea acestei critici de neconstituționalitate sunt invocate considerente referitoare la exigențele de calitate a legii cuprinse în jurisprudența Curții Constituționale.

16. De asemenea, autoarea sesizării formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024, sens în care susține că acest act normativ încalcă art. 115 alin. (4) din Constituție privind regimul adoptării ordonanțelor de urgență, deoarece nu sunt întrunite condițiile constituționale pentru adoptarea acestui act normativ. Astfel, se arată că din examinarea Notei de fundamentare și a preambulului ordonanței de urgență se poate constata cu evidență faptul că nici condiția situației extraordinare și nici cea a urgenței reglementării nu sunt îndeplinite, câtă vreme justificarea inițiatorului se referă la „necesitatea clarificării unor dispoziții legale, în vederea asigurării implementării acestora conform voinței legiuitorului, și eliminarea oricărei interpretări în legătură cu coroborarea cadrului legal general și special incident”, „stabilirea expresă a modalității de manifestare a statului în ipoteza trecerii unui bun în proprietatea publică a acestuia și a responsabilității societare pentru situația în care bunul în cauză se află în patrimoniul unei societăți la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar sau asociat și prezintă interes public”, existența unui risc de comportament neunitar la nivelul instituțiilor publice, aspecte legate de nevoia de „punere în acord a dispozițiilor legale speciale în legătură cu anumite situații expres reglementate”, precum și o mai bună reglementare a prevederilor art. 296 și ale art. 313 din Codul administrativ. Din analiza acestor argumente și a conținutului reglementării rezultă cu evidență că aspectele invocate privesc oportunitatea soluțiilor normative, nicidecum vreo situație extraordinară sau o urgență a reglementării. Deși se invocă în preambul faptul că urgența constă în „îngreunarea procesului decizional și

derulării procedurilor necesare implementării unor proiecte de interes public” în contextul nerezolvării problematicii semnalate la nivelul reglementării, cu impact asupra administrației publice, în realitate, scopul emiterii ordonanței de urgență presupune elemente clare de oportunitate, incompatibile cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție.

17. În susținerea acestei critici de neconstituționalitate sunt invocate considerente din jurisprudența în materie a Curții Constituționale.

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

19. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată. Cu privire la pretinsa încălcare a art. 61 alin. (2) și a art. 75 alin. (1) din Constituție, arată că legea criticată a parcurs în mod corect, complet, regulamentar și constituțional întreaga procedură impusă de procesul legislativ, astfel cum acesta este reglementat în regulamentele parlamentare, și apreciază că modificările și completările aduse de Camera Deputaților nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea cazurilor în care, prin procedura legislativă derulată, se încalcă principiul bicameralismului. Intervențiile legislative realizate sub forma amendamentelor admise la nivelul Camerei decizionale nu reprezintă soluții normative care, sub aspectul fondului reglementării, se îndepărtează considerabil de conceptele statuate de către Senat ori de forma avută în vedere de către inițiatorul proiectului de lege, nefiind de natură să aducă deosebiri majore de conținut față de forma adoptată de Camera de reflecție sau depusă de către inițiator și nici de natură să schimbe configurația juridică a legii. Toate formele proiectului de lege, respectiv cea prezentată de inițiator, cea adoptată de Senat, precum și cea adoptată de Camera Deputaților prezintă același obiect de reglementare, respectiv aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 cu modificări și completări.



În susținerea argumentelor prezentate, sunt invocate aspecte din jurisprudența Curții Constituționale privind principiul bicameralismului.

20. Referitor la parcursul dezbaterii și adoptării în cadrul Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată, se arată că Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ la 28 iunie 2024. Plenul Senatului a adoptat proiectul de lege la data de 23 septembrie 2024, iar, potrivit formei adoptate, Senatul a aprobat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2024 cu modificări și completări. Astfel, potrivit modificărilor, titlul ordonanței de urgență a Guvernului aprobate a cuprins și referirea la completarea Ordonanței de urgență nr. 57/2019. De asemenea, s-a modificat pentru corelare articolul unic și a fost introdus pct. 3 la articolul unic al ordonanței de urgență supuse aprobării.

21. Așadar, în opinia Președintelui Camerei Deputaților, prin proiectul de lege adoptat, Senatul nu a modificat obiectul de reglementare, în speță aprobarea Ordonanței de urgență nr. 79/2024, ci doar a introdus evenimentul legislativ al completării în cadrul acesteia, ceea ce nu poate echivala cu modificarea obiectului de reglementare, completarea vizând același act normativ, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019.

22. Referitor la procedura legislativă desfășurată în cadrul Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, se arată că Plenul Camerei Deputaților a adoptat proiectul de lege la data de 22 octombrie 2024. Aceste modificări și completări au privit modificarea aceluiași act normativ întocmai ca inițiatorul, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

23. Referitor la scopul inițial al legii, se arată că acesta a constatat în aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. În cadrul procedurii parlamentare, nu s-a modificat acest scop inițial pentru că nu s-au adăugat modificări sau completări asupra altor acte normative, ci completările și modificările aduse au vizat strict obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024, în speță modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019.

24. Cu privire la pretinsa încălcare a art. 115 alin. (4) din Constituție prin adoptarea ordonanței de urgență aprobate prin legea criticată, președintele Camerei Deputaților susține că argumentele prezentate în sesizare nu pot fi reținute. Invocă Decizia Curții Constituționale nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019, și susține că decizia adoptării unei ordonanțe aparține în mod exclusiv legiuitorului delegat. În ceea ce privește îndeplinirea celor trei condiții pentru ca Guvernul să adopte ordonanțe de urgență, respectiv existența unei situații extraordinare, reglementarea să nu poată suferi amânare și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței, apreciază că ordonanța de urgență ce face obiectul controlului de constituționalitate îndeplinește toate aceste condiții.

25. Referitor la pretinsa încălcare a art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, în ceea ce privește principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice, președintele Camerei Deputaților invocă aspecte din jurisprudența Curții Constituționale referitoare la exigențele de calitate a legii și arată că susținerea autoarei sesizării nu poate fi acceptată, întrucât limbajul juridic folosit de legiuitor este clar, predictibil și neechivoc, din conținutul acestuia lipsind pasaje obscure sau soluții normative contradictorii. Dispozițiile sunt redactate într-un stil specific normativ, prezentând norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în sensul lor curent din limba română, iar detalierea diferitelor situații procedurale este departe de a fi ambiguă, fiind redată previzibil și univoc, cu respectarea dispozițiilor Legii nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Modificările și completările aduse normelor în vigoare se circumstanțiază evoluției realităților economice și sociale din România, fără să afecteze scopul primordial și concepția generală a reglementării de bază. Totodată, din analiza coroborată a tuturor susținerilor autoarei sesizării, se apreciază că acestea sunt în profund dezacord atât cu rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, cât și cu procedurile parlamentare aplicabile edictării legilor. Parlamentul, în calitate de unică putere legiuitoare, a adoptat actul normativ în mod legitim conform Constituției, principiul legalității stând la baza oricăror acte adoptate organul reprezentativ suprem. Se mai arată că aprecierea cu privire la instituția principială



securității juridice trebuie raportată întotdeauna la conceptul statului de drept. Sunt invocate în acest sens aspecte din jurisprudența Curții Constituționale și se subliniază că prevederile legale criticate sunt expresia rolului Parlamentului de unică autoritate legiuitoare care îi permite să intervină asupra legislației în scopul asigurării ordinii juridice necesare.

26. Președintele Senatului și Guvernul nu au transmis Curții Constituționale punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

27. Curtea, la termenul de judecată din 17 decembrie 2024, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce au format obiectul cauzei, a dispus amânarea pronunțării pentru data de 19 decembrie 2024, când, având în vedere imposibilitatea constituirii legale a completului de judecată potrivit art.58 alin.(1) teza întâi din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a amânat pronunțarea pentru data de 4 februarie 2025. La acest termen, având în vedere imposibilitatea constituirii legale a completului de judecată potrivit art.51 alin.(1) teza întâi din Legea nr.47/1992, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 18 februarie 2025, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

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

28. Obiectul sesizării de neconstituționalitate, astfel cum este menționat în actul de sesizare, îl constituie Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Curtea constată că, punctual, sunt criticate dispozițiile articolului unic pct. 2 subpct. 33 din această lege, prin care sunt introduse în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 dispozițiile art. 333 alin. (6) și (7), având următorul cuprins: „(6) *Prin excepție de la prevederile alin. (5),*

contractele de concesiune aflate în derulare se mențin sau sunt transformate în contracte de închiriere/concesiune pe perioada rămasă, dacă prin hotărâri judecătorești definitive se transferă dreptul de proprietate al bunului imobil supus contractului de la un administrator la altul, sau dacă prin reorganizarea instituțiilor statului se transferă administrarea de la o instituție la alta.

(7) Contractele de închiriere/concesiune întocmite conform alin.(6) vor păstra același obiect de activitate al concesiunii, avizele și acordurile urmând a fi modificate conform legii, și se pot modifica și toate celelalte prevederi și clauze în funcție de activitățile certificate ale locatorului, în comun acord cu acesta."

29. Curtea observă că, deși autoarea sesizării nu indică expres Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2024 drept obiect al sesizării de neconstituționalitate, din analiza motivelor de neconstituționalitate invocate rezultă că și acest act normativ este dedus controlului de constituționalitate, sub aspect extrinsec, astfel încât Curtea reține ca obiect al sesizării de neconstituționalitate atât Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024, cât și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 605 din 28 iunie 2024.

30. Dispozițiile din Constituție invocate în susținerea criticilor de neconstituționalitate sunt cele cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5) privind trăsăturile statului și principiul legalității, art. 61 alin. (2) privind rolul Parlamentului, art. 75 alin. (1) privind sesizarea Camerelor, art. 115 alin. (4) privind condițiile de adoptare a ordonanțelor de urgență și art. 115 alin. (7) privind aprobarea sau respingerea prin lege a ordonanțelor cu care Parlamentul a fost sesizat.

31. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate.



32. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta sesizare de neconstituționalitate a fost formulată Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

33. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art. 77 alin. (3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare. Din consultarea fișei referitoare la derularea procedurii legislative în cauză, Curtea constată că în data de 23 septembrie 2024 legea supusă controlului a fost adoptată, în procedură de urgență, de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată. În data de 22 octombrie 2024, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat, ca lege organică, legea supusă controlului de constituționalitate. În data de 28 octombrie 2024, legea a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului, pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii, și apoi a fost trimisă spre promulgare, în data de 30 octombrie 2024. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 29 octombrie 2024. Într-o atare situație, Curtea reține că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată înăuntrul termenului de 2 zile prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu mențiunea că legea nu a fost încă promulgată de Președintele României, astfel că urmează să se constate că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub acest aspect (a se vedea, spre exemplu, Decizia

nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018, paragraful 70).

34. Referitor la obiectul controlului de constituționalitate *a priori*, Curtea observă că, potrivit actului de sesizare, acesta îl constituie Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, adoptată și nepromulgată încă. În același timp, Curtea observă că autoarea sesizării formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2024, aprobată prin legea criticată.

35. Curtea subliniază că în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor se poate contesta și, implicit, Curtea Constituțională poate efectua controlul asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, precum și asupra celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019, paragraful 25, sau Decizia nr. 56 din 31 ianuarie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 281 din 2 aprilie 2024, paragrafele 25 și 26).

36. Prin urmare, reținând că poate face obiect al controlului de constituționalitate *a priori* și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2024, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile de admisibilitate sub aspectul obiectului sesizării.

37. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a obiecției formulate de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității dispozițiilor legale criticate.

38. Examinând criticile de neconstituționalitate formulate asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024, Curtea reține că acestea se circumscriu unor motive de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă.



39. Astfel, referitor la criticile formulate în raport cu art. 61 alin. (2) și cu art. 75 alin. (1) din Constituție, Curtea reține că acestea vizează, în esență, neconstituționalitatea extrinsecă a legii, care, în opinia autoarei obiecției, încalcă principiul bicameralismului, deoarece legea adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, are un conținut complet diferit față de cea care a fost adoptată de Senat, ca primă Cameră sesizată, îndepărtându-se, totodată, de la scopul avut în vedere de inițiatori, constând în principal în modificarea unor dispoziții din Codul administrativ privind exercitarea dreptului de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

40. Curtea constată că legea supusă controlului de constituționalitate are ca obiect de reglementare aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. În procesul legislativ, Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat, printr-un articol unic cuprinzând 3 puncte, proiectul de lege privind aprobarea cu modificări și completări a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024, iar Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, pe lângă aprobarea ordonanței de urgență antereferite, prin articolul unic a completat proiectul de lege cu norme noi referitoare la modificarea și completarea Codului administrativ, evidențiate prin articolul unic al legii la pct. 2, care cuprinde 33 de subpuncte, și la pct. 3, care operează modificări asupra anexei nr. 5 la Codul administrativ referitoare la Lista cuprinzând funcțiile publice.

41. Examinând derularea procedurii legislative vizând legea supusă controlului de constituționalitate, Curtea observă că, în Camera decizională, după parcurgerea procedurii de avizare, prin intermediul unor amendamente, propuse prin Raportul comun întocmit de Comisia juridică, de disciplină și imunități și Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului, însușite de Plenul Camerei Deputaților cu ocazia dezbaterii și votului asupra proiectului de lege, au fost introduse dispoziții noi privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

42. În jurisprudența sa, cu privire la principiul bicameralismului, Curtea a dezvoltat o veritabilă „doctrină” a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare, statuând, în esență, că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 31, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragrafele 28 și 32, Decizia nr. 718 din 8 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 998 din 15 decembrie 2017, paragraful 48, Decizia nr. 76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 217 din 20 martie 2019, paragrafele 30 și 35, Decizia nr. 404 din 6 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 580 din 16 iulie 2019, paragrafele 76 și 79, Decizia nr. 154 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 398 din 15 mai 2020, Decizia nr. 849 din 25 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 51 din 18 ianuarie 2021, paragraful 28, Decizia nr. 492 din 2 noiembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 106 din 7 februarie 2023, paragraful 85, Decizia nr. 334 din 9 iulie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 808 din 14 august 2024, paragraful 31).

43. Curtea a reținut că, potrivit art. 61 din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, ci și în cel funcțional, deoarece art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie calitatea de Cameră decizională. Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român și de unicitatea sa



autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. Art. 75 din Legea fundamentală a introdus, după revizuirea și republicarea acesteia în octombrie 2003, soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaților și, în consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării (a se vedea Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009).

44. De asemenea, Curtea a reținut că dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acestuia/acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative adoptat/adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementat/reglementată de prima Cameră sesizată. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, precitată). Stabilind limitele principiului bicameralismului, prin Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau al propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge. Sub aceste aspecte, este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la

adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau de a completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor. Într-o atare situație, Camera de reflecție ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-și doar exprima prin vot poziția cu privire la propunerea deja adoptată sau proiectul de lege deja adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput.

45. În consecință, Curtea a statuat că art. 75 alin. (3) din Constituție, atunci când folosește sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca propunerea legislativă adoptată sau respinsă de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Însă, în acest caz, Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 34).

46. Pe cale jurisprudențială, Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură să afecteze principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, precitată, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai



2010, sau Decizia nr. 1533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011).

47. Aplicând aceste considerente de principiu în prezenta cauză, Curtea reține că obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024, aprobată prin legea supusă controlului de constituționalitate, este modificarea dispozițiilor din Codul administrativ cuprinse în art. 296 alin. (4) privind trecerea în domeniul public a unui bun din patrimoniul societăților la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar sau asociat și în art. 315 alin. (1) privind posibilitatea concesiunii anumitor bunuri aflate în proprietatea publică.

48. Din analiza expunerii de motive, Curtea reține că intervenția legiuitorului vizează clarificarea unor dispoziții legale în materia exercitării dreptului de proprietate publică al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, sens în care se subliniază necesitatea „stabilirii exprese a modalității de manifestare a statului în ipoteza trecerii unui bun în proprietatea publică a acestuia și a responsabilității societare pentru situația în care bunul în cauză se află în patrimoniul unei societăți la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar sau asociat și prezintă interes public”, precum și a „protejării interesului statului și creării pârgurilor necesare în situația concesiunii directe a unor bunuri proprietate”.

49. Din analiza comparativă a conținutului normativ al actelor adoptate în prima Cameră sesizată (Senatul), respectiv în Camera decizională (Camera Deputaților), Curtea observă că prima Cameră sesizată a adoptat proiectul de lege, care conține un articol unic cuprinzând 3 puncte. Aceste modificări și completări vizează, în esență, modificarea titlului ordonanței de urgență supuse aprobării, în sensul adăugării referirii la completarea actului normativ de bază și completarea actului normativ de bază cu dispoziții referitoare la contractele de concesiune aflate în derulare.

50. În același timp, Curtea observă că în Camera decizională au fost aduse modificări și completări actului normativ, astfel încât, sub aspectul formei, legea adoptată este structurată într-un articol unic care cuprinde 3 puncte, însă cu o alcătuire substanțial diferită de cea adoptată de Camera de reflecție. Diferența, sub aspectul

forme, este evidențiată, cu precădere, prin pct. 2 al articolului unic din legea criticată, care, la rândul său, cuprinde 33 de subpuncte.

51. Sub aspectul conținutului normativ, Curtea reține că, distinct față de forma inițială, articolul unic pct. 2 din legea supusă controlului de constituționalitate cuprinde soluții legislative de natură substanțială, care modifică și completează Codul administrativ, reglementând cu privire la *definițiile generale aplicabile administrației publice* (titlul II), *autonomia locală* (titlul III), *unitățile administrativ-teritoriale în România*, (titlul IV), *autoritățile administrației publice locale* (titlul V), *mandatul de ales local* (titlul VI), *secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale* (titlul VII).

52. Punctual, soluțiile legislative nou-introduse în forma legii adoptă de Camera decizională vizează, spre exemplu: definirea aparatului de specialitate al președintelui consiliului județean și a compartimentului funcțional al președintelui consiliului județean [art. 5 lit. c) și g) din Codul administrativ]; reconfigurarea componenței consiliului director al asociației de dezvoltare intercomunitară [art. 91 alin. (6) din Codul administrativ], reprezentarea în justiție a unităților administrativ-teritoriale și a autorităților administrației publice locale [art. 109 alin. (1) din Codul administrativ]; atribuțiile consiliului local, ale primarului, ale consiliului județean, precum și ale președintelui consiliului județean, în ceea ce privește organizarea aparatului de specialitate [art. 129 alin. (3) lit. c), art. 155 alin. (5) lit d¹) și art. 173 alin. (2) lit c) din Codul administrativ]; rolul și atribuțiile președintelui consiliului județean (art. 190 și 191 din Codul administrativ); termenele pentru convocarea ședințelor organelor deliberative [art. 134 și art. 179 alin. (2) din Codul administrativ], precum și data încetării de drept a mandatului primarului [art. 160 alin. (2) din Codul administrativ] sau modalitatea de încetare a calității de viceprimar, respectiv de vicepreședinte al consiliului județean, precum și efectele încetării (art. 204 din Codul administrativ).

53. Aceste soluții normative, care reprezintă ample modificări și completări ale Codului administrativ, nu au fost avute în vedere de prima Cameră sesizată atunci când



a dezbătut și a adoptat proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024.

54. În aceste condiții, Curtea constată astfel că legea supusă controlului de constituționalitate, în redactarea pe care a adoptat-o Camera Deputaților, reglementează domenii diferite față de cele vizate prin dispozițiile legale dezbătute și adoptate de Senat și relevă o viziune legislativă esențial diferită, inclusiv prin raportare la scopul inițial al actului normativ.

55. Astfel, prin completările aduse, Camera Deputaților reglementează cu privire la dispoziții care nu au fost niciodată și în nicio formă puse în dezbateră Senatului, ca primă Cameră sesizată. Pornind de la premisa că legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, rezultă că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte dispozițiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră. Or, adoptând legea în forma supusă controlului, Camera decizională a sustras dezbaterii primei Camere sesizate soluții legislative care țin de substanța și filozofia reglementării, în sensul jurisprudenței citate a Curții Constituționale.

56. Având în vedere caracterul complex al actului normativ de bază (Codul administrativ) care sistematizează reglementări corespunzătoare ramurii de drept administrativ, însă din domenii diferite, Curtea constată că generalitatea titlului ordonanței de urgență aprobate prin legea criticată (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ) nu poate justifica intervenția legislativă de amploare, concretizată într-un aport calitativ semnificativ, exclusiv la nivelul Camerei decizionale, constând în modificarea și completarea unor dispoziții din Codul administrativ referitoare la materii care nu au fost avute în vedere nici de inițiatorul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 și nici de prima Cameră sesizată.

57. Pentru toate aceste considerente, Curtea constată că legea a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului, consacrat de art. 61 alin. (2) și de art. 75 din Constituție, întrucât există deosebiri majore de conținut juridic între formele supuse

dezbaterei celor două Camere ale Parlamentului și, implicit, o configurație semnificativ diferită a legii adoptate față de forma avută în vedere de prima Cameră sesizată.

58. Referitor la critica de neconstituționalitate a legii supuse controlului de constituționalitate formulată prin raportare la dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5) privind principiul legalității și ale art. 115 alin. (7) referitor la aprobarea sau respingerea prin lege a ordonanțelor Guvernului (simple sau de urgență) cu care Parlamentul a fost sesizat și respectarea acestora de către puterea legiuitoare în procesul legislativ, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a statuat că, în măsura în care obiectul legii – exprimat prin titlul său – se referă la aprobarea unei ordonanțe de urgență a Guvernului, o dispoziție care nu reglementează nicio măsură în legătură cu ordonanța de urgență sau conexă acesteia nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului, încălcându-se, pe de o parte, art. 115 alin. (7) din Constituție, iar, pe de altă parte, art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la prevederile art. 41 alin. (1) și ale art. 58 alin. (3) 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 (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 56 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 13 aprilie 2022, paragraful 51, sau Decizia nr. 1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 85 din 2 februarie 2015, paragraful 25). Curtea a precizat că, în cazul proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor/ordonanțelor de urgență, titlul legii este cel care califică obiectul său de reglementare, ceea ce înseamnă că, potrivit art. 115 alin. (7) din Constituție, pe de o parte, ordonanța de urgență ar urma să înceteze să mai fie un act normativ de sine stătător și să devină, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, act normativ cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea sa de către Guvern, iar, pe de altă parte, legea astfel adoptată va viza numai obiectul de reglementare al ordonanței de urgență și măsurile conexe, de corelare sau de politică legislativă care au legătură cu domeniul astfel determinat.



59. Aplicând aceste considerente de principiu în prezenta cauză, Curtea reține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ este un act normativ deosebit de complex, care cuprinde o multitudine de măsuri (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 60 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 369 din 8 mai 2020, paragraful 70). Așadar, nu se poate vorbi, în cazul Codului administrativ, despre o reglementare asupra unui domeniu strict delimitat legislativ, ci despre o operă de legiferare complexă (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 11 martie 2019, paragraful 205). În aceste condiții, deși domeniul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 este exprimat generic prin titlul său, sub forma unei modificări asupra Codului administrativ, acesta vizează, punctual, dispozițiile art. 296 alin. (1) și ale art. 315 alin. (1) din acest act normativ, care, în esență, reglementează în materia exercitării dreptului de proprietate publică al statului și al unităților administrativ-teritoriale.

60. Or, astfel cum a fost evidențiat anterior, prin legea de aprobare a ordonanței de urgență au fost aduse ample modificări și completări asupra Codului administrativ, care vizează, spre exemplu, mandatul alesului local, rolul și atribuțiile președintelui consiliului județean etc., așadar, alte instituții juridice decât cea avută în vedere de inițiatorul ordonanței de urgență și care, sub niciun aspect, nu au semnificația reglementării unor măsuri conexe, de corelare sau de politică legislativă aflate în legătură cu domeniul inițial determinat.

61. În consecință, întrucât prin conținutul său normativ legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 nu se circumscrie obiectului de reglementare al ordonanței de urgență, Curtea constată încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) și ale art. 115 alin. (7) din Constituție.

62. Dincolo de constatarea neconstituționalității legii criticate, sub aspect extrinsec, Curtea constată caracterul întemeiat al criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate punctual cu privire la dispozițiile cuprinse în articolul unic pct. 2, subpct. 33 [cu referire la art. 333 alin. (6) și (7) din Codul administrativ] din legea

critică, introduse în corpul legii ca urmare a admiterii și aprobării amendamentelor formulate la nivelul Camerei decizionale. Curtea subliniază că aceste vicii de neconstituționalitate nu țin nici de adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 și nici de conținutul normativ propriu al acesteia, astfel cum a fost adoptat de Guvern.

63. Astfel, analizând prevederile cuprinse în articolul unic pct. 2 subpct. 33 [cu referire la art. 333 alin. (6) și (7) din Codul administrativ] din legea criticată, Curtea observă că, în esență, acestea instituie reguli referitoare la contractele de concesiune aflate în derulare, fiind plasate în cuprinsul art. 333 din Codul administrativ care reglementează cu privire la actul administrativ prin care se aprobă închirierea bunurilor proprietate publică. Totodată, se observă că, astfel cum sunt redactate, prevederile art. 333 alin. (6) instituie o soluție legislativă derogatorie de la prevederile art. 333 alin. (5) din Codul administrativ care stabilesc regula licitației publice în cazul închirierii bunurilor proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

64. În ceea ce privește aspectele referitoare la criteriile de claritate, precizie, previzibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, în jurisprudența sa (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012), Curtea Constituțională a statuat că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. 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 23 septembrie 1998, pronunțată în Cauza *Petra împotriva României*, paragraful 55). 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*, paragraful 49).

65. Curtea Constituțională a mai precizat că, potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil.



dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, iar, potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc. Curtea a arătat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, totuși, 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 care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare.

66. Plecând de la aceste aceste considerente de principiu, Curtea reține că prevederile de lege criticate, deși par a avea caracterul unor norme tranzitorii, cuprinzând măsurile ce se instituie cu privire la contractele de concesiune aflate în derulare, nu sunt reglementate distinct în cuprinsul legii de aprobare a ordonanței de urgență, ci sunt plasate în cuprinsul normei referitoare la închirierea bunurilor proprietate publică, aspect de natură să creeze confuzii și să conducă la arbitrar în aplicarea lor.

67. În aceste condiții, Curtea constată că, prin tehnica deficitară de reglementare, sub aspectul sistematizării conținutului actului normativ, prevederile legale criticate se abat și de la dispozițiile art. 54 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, potrivit căroră *„dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive”*.

68. Totodată, în condițiile în care regimul juridic al concesiunii și închirierii bunurilor proprietate publică este diferit, astfel cum rezultă din reglementarea lor distinctă în cuprinsul Codului administrativ (a se vedea secțiunea 3: *Concesionarea bunurilor proprietate publică* și secțiunea 4: *Închirierea bunurilor proprietate publică* din capitolul III al titlului I din partea a V-a a Codului administrativ), opțiunea legiuitorului pentru reglementarea unor măsuri aplicabile contractelor de concesiune, ca

derogare de la regulile aplicabile în materia închirierii, relevă lipsă de claritate și precizie în redactarea normelor. Or, potrivit art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, actele normative trebuie redactate într-un limbaj juridic, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc. În același timp, întrucât dispozițiile referitoare la concesionarea bunurilor proprietate publică instituie soluții derogatorii de la normele referitoare la închirierea bunurilor proprietate publică, nu sunt îndeplinite exigențele care trebuie să caracterizeze normele derogatorii, astfel cum sunt prevăzute de art. 15 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, potrivit căruia *„reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri”*.

69. De asemenea, prin utilizarea conjuncției disjunctive „sau” și în absența reglementării unor criterii specifice, este dificil de înțeles dispoziția normei cuprinse în art. 333 alin. (6) potrivit căruia contractele de concesiune *„se mențin sau sunt transformate în contracte de închiriere/concesiune pe perioada rămasă”*. Totodată, lipsa de rigoare în redactare, aptă să creeze confuzie și incertitudine, caracterizează și conținutul normei cuprinse în art. 333 alin. (7), potrivit căruia *„contractele de închiriere/concesiune întocmite conform alin.(6) vor păstra același obiect de activitate al concesiunii, avizele și acordurile urmând a fi modificate conform legii, și se pot modifica și toate celelalte prevederi și clauze în funcție de activitățile certificate ale locatorului, în comun acord cu acesta”*.

70. În consecință, Curtea constată că prevederile art. 333 alin. (6) și (7), introduse în Codul administrativ prin articolul unic pct.2 subpct. 33 din legea criticată, sunt redactate într-o manieră lipsită de precizie și claritate, de natură să creeze incertitudine cu privire la măsurile reglementate în materia concesionării bunurilor proprietate publică, fiind încălcate dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5) sub aspectul principiului securității raporturilor juridice și al legalității, în componenta referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea legii.



71. În acest context, în acord cu jurisprudența sa, Curtea precizează că admiterea obiecției de neconstituționalitate cu privire la legea de aprobare a ordonanței de urgență comportă o dublă perspectivă. Prima perspectivă vizează viciul de neconstituționalitate ce privește însăși adoptarea ordonanței de urgență sau conținutul normativ al acesteia, după caz, sens în care criticile de neconstituționalitate extrinsecă sunt raportate, în principiu, la art. 1 alin. (4) coroborat cu art. 61 alin. (1) sau art. 115 alin. (4)–(6) din Constituție, iar cele de neconstituționalitate intrinsecă țin, în mod exclusiv, de conținutul normativ al ordonanței de urgență. Cea de-a doua perspectivă vizează viciul de neconstituționalitate extrinsecă ce privește adoptarea legii de aprobare a ordonanței de urgență sau viciul de neconstituționalitate intrinsecă referitor la conținutul normativ propriu al acestei legi, după caz. În consecință, prin prisma primei perspective antereferite, neconstituționalitatea ordonanței de urgență sau a unor dispoziții din aceasta determină întotdeauna neconstituționalitatea legii de aprobare a acesteia, în ansamblu sau în parte, după caz, în schimb, în condițiile celei de-a doua perspective, neconstituționalitatea legii de aprobare a ordonanței de urgență nu determină, *de plano*, și neconstituționalitatea ordonanței de urgență, în condițiile în care viciul de neconstituționalitate extrinsecă vizează procedura parlamentară de adoptare a legii, în timp ce viciul de neconstituționalitate intrinsecă vizează textele amendamentelor astfel admise și aprobate, care au devenit parte a corpului legii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 570 din 11 iulie 2019, paragrafele 45 și 46).

72. Plecând de la această ultimă perspectivă, care constituie obiectul prezentei cauze, ca urmare a analizei criticii de neconstituționalitate extrinsecă formulate asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024, prin raportare la dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție, Curtea reține că susținerile autoarei obiecției de neconstituționalitate potrivit cărora actul normativ menționat a fost adoptat cu încălcarea exigențelor constituționale care impun existența unei situații extraordinare a cărei reglementare să nu poată fi amânată și obligația motivării urgenței sunt neîntemeiate.

73. Astfel, în jurisprudența Curții Constituționale referitoare la condițiile de adoptare a unei ordonanțe de urgență a Guvernului, Curtea a statuat că Guvernul poate adopta o ordonanță de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, sau Decizia nr. 598 din 10 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 946 din 26 noiembrie 2019, paragraful 46). Curtea a mai arătat că pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 507 din 23 iulie 2009). Cât privește condiția urgenței, prevăzută de art. 115 alin. (4) din Constituție, Curtea Constituțională a statuat că urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007).

74. Aplicând aceste considerente de principiu în prezenta cauză, din analiza preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 și a notei sale de fundamentare, Curtea reține că Guvernul a precizat că soluțiile legislative referitoare la trecerea în domeniul public a unui bun din patrimoniul societăților la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar sau asociat și concesiunea prin atribuire directă a bunurilor proprietate publică au fost adoptate „având în vedere necesitatea clarificării unor dispoziții legale”, astfel încât aplicarea acestora să aibă loc conform voinței legiuitorului, prin eliminarea echivocului și lipsei de precizie de natură să conducă la interpretări divergente asupra instituțiilor juridice reglementate.

75. Astfel, Guvernul a arătat că „în condițiile păstrării formei actuale există riscul ca, în lipsa manifestării exprese, prin hotărâre a Guvernului, a voinței dobânditorului



stat și/sau fără declararea de către stat a interesului public asupra bunului ce face obiectul trecerii în proprietatea publică, orice convenție cu titlu oneros semnată de instituții publice cu societățile la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar sau asociat, să nu fie valabil încheiată” și că „în lipsa declarării prin hotărâre a Guvernului, ca fiind de interes public, a bunurilor care fac obiectul trecerii din patrimoniul societar în domeniul public există riscul unui comportament neunitar la nivelul instituțiilor publice, cu incidență asupra implementării proiectelor de interes public în măsura în care acestea se vor dezvolta în relația cu bunurile transmise în domeniul public”. Punctual, Guvernul face referire la „caracterul restrictiv al dispozițiilor alin. (7) al art. 296 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, (...) ceea ce ar conduce la exercitarea autorității de stat în domeniul reglementat de către persoane juridice de drept public fără mandatarea expresă a acestora la nivel de normă primară”. De asemenea, intervenția legislativă pe calea ordonanței de urgență vizează situația referitoare la „concesionarea prin hotărâre a Guvernului a unor bunuri proprietate publică în legătură cu care există obligații juridice în legătură cu care trebuie asigurată continuitatea, caz în care dispozițiile legale privind realizarea unor studii ori aplicarea normelor în materia publicității și punerea documentației de atribuire la dispoziția unor terți nu se justifică, fiind aspecte contrare scopului reglementării”. În același sens, se precizează că „aplicarea art. 308 alin. (2) privind înaintarea către concedent a propunerilor de concesionare, precum și a art. 309–312 din același act normativ, care lasă în marja de apreciere exclusivă a unei instituții publice oportunitatea concesionării, este incompatibilă cu teza menționată a concesiunii prin hotărâre a Guvernului.”

76. Având în vedere aceste precizări, Curtea reține că situația care a condus la adoptarea măsurilor legislative prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2024 constituie o stare de fapt obiectivă, independentă de voința Guvernului, putând fi încadrată în conceptul constituțional de „*situații extraordinare a căror*

reglementare nu poate fi amânată”, astfel cum acesta a fost definit în jurisprudența Curții Constituționale.

77. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că urgența reglementării apare atunci când o situație extraordinară – care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței și este cuantificabilă și obiectivă – determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative, de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar un drept fundamental. Totodată, mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern prin procedura ordonanței de urgență este singura soluție pentru evitarea unor grave consecințe (a se vedea Decizia nr. 60 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 369 din 8 mai 2020, paragraful 60).

78. În aceste condiții, Curtea reține că urgența a fost motivată corespunzător în cuprinsul ordonanței de urgență criticate. Astfel, în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 se precizează că „neadoptarea acestor măsuri în regim de urgență și nerezolvarea acestor problematici semnalate la nivelul reglementării, cu impact asupra administrației publice, ar conduce la îngreunarea procesului decizional și derulării procedurilor necesare implementării unor proiecte de interes public”.

79. În consecință, Curtea constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2024 nu încalcă dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție.

80. În plus, analizând susținerea autoarei excepției potrivit căreia modificările legislative sunt rezultatul unei decizii de oportunitate, întrucât nu există o situație care, prin circumstanțele sale excepționale, să impună adoptarea de soluții imediate, Curtea reține, în acord cu jurisprudența sa, că aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Legea fundamentală, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art. 115



alin. (5) din Constituție. Așadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ emis de Guvern, adoptând o lege de aprobare sau de respingere. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și sub aspectul oportunității, dispozițiile art. 115 alin. (8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței. Ca atare, în acord cu jurisprudența sa constantă, Curtea constată că nicio altă autoritate publică, aparținând altei puteri decât cea legislativă, nu poate controla actul normativ emis de Guvern din perspectiva oportunității actului de legiferare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, paragraful 90).

81. Totodată, potrivit dispozițiilor Legii nr. 47/1992, instanța de contencios constituțional se pronunță asupra constituționalității unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță, ceea ce înseamnă o analiză în raport cu prevederile Constituției, aceasta fiind o analiză de drept, Curtea neavând posibilitatea de a sancționa oportunitatea politicii adoptate de stat într-o anumită materie (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr. 497 din 3 octombrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 982 din 30 octombrie 2023, paragrafele 76 și 77).

82. 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 în privința punctului 1 și cu majoritate de voturi în privința punctului 2,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție-Secțiile Unite și constată că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ este neconstituțională.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de aceeași autoare și constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ este constituțională în raport cu criticile formulate.

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 18 februarie 2025.

PREȘEDINTELE

CURȚII CONSTITUȚIONALE

MARIAN ENACHE

MAGISTRAT-ASISTENT,

Simina Popescu-Marin

