



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 346 / 6.8.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă 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

Biroul permanent al Senatului

393 / 13.10.2025

Analizând propunerea legislativă 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 (b376/03.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4949/08.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D719/10.09.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea trecerii bunurilor imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, constând în sedii ale circumscripțiilor sanitar-veterinare, locuințe de serviciu și anexele inseparabile, precum și a terenurilor aferente, libere de sarcini, din administrarea Agenției Domeniilor Statului, în administrarea consiliilor locale pe a căror rază teritorială se regăsesc acestea, la solicitarea acestora.

Potrivit **Expunerii de motive**, „propunem trecerea sediilor circumscriptiilor sanitar-veterinare, libere de sarcini și anexele inseparabile precum și a terenurilor aferente, din proprietatea privată a statului și aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului, în administrarea consiliilor locale pe raza cărora se află bunurile imobile respective, la cererea primăriei, a bunurilor cuprinse în anexă, care face parte integrantă din lege și sunt libere de sarcini. (...)”.

Prevederile acestei propuneri legislative nu afectează securitatea acelor imobile cu raporturi juridice aflate în curs de derulare, fiind supuse legii numai circumscripțiile pentru care nu s-au demarat procedurile prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 89/2004, cu modificările și completările ulterioare”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Precizăm că o propunere legislativă cu obiectul de reglementare similar celui al prezentului proiect, respectiv, **Legea pentru darea în administrarea consiliilor locale a bunurilor imobile proprietate privată a statului aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară (b394/8.07.2020)**, a fost transmisă Consiliului Legislativ de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2838/14.07.2020, fiind emis avizul negativ nr. 800/12.08.2020.

Proiectul de act normativ a fost adoptat de camera decizională, respectiv Camera Deputaților, în ședința din data de 13.04.2022 și a fost trimis spre promulgare la data de 21.04.2022. La data de 26.04.2022 instituția Avocatului poporului a depus la Curtea Constituțională a României obiecția de neconstituționalitate asupra acestei legi, în ansamblul său.

Cu privire la această speță, **Curtea Constituțională a României**, prin **Decizia nr. 367 din 29 iunie 2022**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.815 din 18 august 2022, a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului și a constatat că *Legea privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului,*

din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară este neconstituțională, în ansamblul său.

Precizăm că cele enunțate în considerentele deciziei menționate mai sus sunt aplicabile și în situația soluțiilor legislative preconizate prin prezentul proiect.

5. Analizând dispozițiile de fond ale prezentului proiect, dincolo de redactarea defectuoasă a normelor, precizăm că darea în administrare este una dintre modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate, iar dreptul de administrare a bunurilor proprietate privată a statului se constituie prin hotărâre a Guvernului, așa cum rezultă din coroborarea art. 362 alin. (3) și a art. 299 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, precum și a art. 867 alin. (1) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare.

Darea în administrare reprezintă un act de gestiune care ține de competența originară a Guvernului în exercitarea funcției de administrare a proprietății statului, prevăzută de art. 15 lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm că în același sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin considerentele de la pct. 44 - 47 din Decizia nr. 367 din 29 iunie 2022¹.

¹ „44. De asemenea, Curtea reține că dispozițiile art. 1 din legea criticată se referă la transferul administrării unor bunuri aflate în proprietatea privată a statului, transfer ce are loc de la o instituție publică de la nivel central (Agenția Domeniilor Statului - instituție publică cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, potrivit art.4 din Legea nr. 268/2001) către autorități ale administrației publice locale (consilii locale).

45. Referitor la dreptul de administrare a bunurilor proprietate privată a statului, relevante sunt dispozițiile art. 362 alin. (1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, potrivit căreia bunurile proprietate privată a statului pot fi date în administrare, iar, în acest caz, dispozițiile privind darea în administrare a bunurilor aparținând domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale se aplică în mod corespunzător. În lumina acestor dispoziții și având în vedere art.299 din Codul administrativ și art.867 din Codul civil, precum și art. 15 lit. d) din Codul administrativ, potrivit căruia Guvernul exercită funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil, se reține că darea în administrare a bunurilor proprietate privată a statului se realizează prin hotărâre a Guvernului.

46. În prezenta cauză, instrumentul juridic prin intermediul căruia este realizat acest act de punere în valoare a bunurilor proprietate privată a statului a fost greșit ales. Darea în administrare a unor bunurilor imobile

Având în vedere cele menționate mai sus, soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile de a fi afectate de vicii de neconstituționalitate pentru **încălcarea principiului separației puterilor în stat**, prevăzută de art. 1 alin. (4) din Constituție și a rolului Parlamentului, prevăzută de art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală.

Mai mult decât atât, așa cum a statuat Curtea Constituțională prin **Decizia nr. 1/2014**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, o măsură legislativă prin care statul păstrează dreptul de proprietate și conferă dreptul de administrare unei autorități a administrației publice locale, *„nu este compatibilă cu regimul juridic al dreptului real de administrare, (...) care presupune constituirea acestuia prin acte juridice de drept administrativ, în cadrul unor raporturi de subordonare”*.

În plus, referitor la modul de întocmire a **anexei** la propunerea legislativă, care cuprinde lista cu datele de identificare a bunurilor imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinar, aflate în proprietatea privată a statului, ce urmează a fi transmise din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, semnalăm că, acesta nu este realizat de o manieră care să asigure individualizarea precisă a fiecărui bun imobil. Astfel, identificarea bunurilor exclusiv pe baza suprafețelor și a numărului de inventar alocat în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public și privat al statului de către Ministerul Finanțelor, nu reprezintă date suficiente pentru o corectă și completă identificare a fiecărui bun ce face obiectul transferului și, implicit, a realizării unei corecte evidențe a statului cu privire la bunurile sale.

proprietate privată a statului, vizate de legea criticată, nu poate fi impusă și/sau realizată prin lege, operațiune care ține de gestionarea proprietății private a statului, ceea ce înseamnă că aceasta va fi realizată printr-un act administrativ.

47. Așadar, *Parlamentul nu se poate subroga în competența originală a Guvernului, de a administra proprietatea privată a statului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1011 din 20 decembrie 2017, paragraful 29), iar intervenția legislativă a Parlamentului în această materie este de natură să ducă la încălcarea dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (4) privind separația puterilor în stat, art. 61 alin. (1) privind rolul Parlamentului și art. 102 privind rolul Guvernului. Acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități și transformarea acesteia în autoritate publică executivă (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 684 din 30 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1185 din 7 decembrie 2020, paragraful 38).”*

Precizăm că în același sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin considerentele de la pct. 44 - 47 din **Decizia nr. 367 din 29 iunie 2022²** și prin **Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014³**.

*

* *

Față de cele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate ar trebui reconsiderate în totalitate întrucât, în forma prezentată, propunerea legislativă nu poate fi promovată.

PREȘEDINTE
[REDACTED]
Florin IORDACHE
[REDACTED]
[REDACTED] ANIA *
[REDACTED] EDINTE
[REDACTED] LEGISLATIV

București
Nr. 725/03.10.2025

² „39. În jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragraful 203), Curtea Constituțională a reținut că rigoarea caracteristică normelor de tehnică legislativă impune respectarea unor exigențe minimale, în vederea asigurării legalității mecanismului de transfer reglementat, și anume: indicarea, pentru fiecare bun în parte, a titularului dreptului de administrare; individualizarea bunurilor, în sensul precizării numărului de carte funciară, inclusiv prin realizarea măsurătorilor cadastrale în vederea înscrierii imobilelor respective în cartea funciară; stabilirea unei valori de inventar actualizate/reale a bunurilor supuse transferului și, în general, utilizarea unui stil clar și concis, propriu operațiunilor juridice reglementate”.

³ „203. Or, având în vedere prevederile art. 1 alin. (2), și art. 2 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „(2) Actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, republicată, cu dispozițiile prezentei legi, precum și cu principiile ordinii de drept” și, respectiv, „(1) Tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ”, Curtea reține că rigoarea caracteristică normelor de tehnică legislativă impune respectarea unor exigențe minimale, în vederea asigurării legalității mecanismului de transfer reglementat prin legea supusă controlului de constituționalitate, și anume: identificarea precisă a regimului juridic al bunurilor supuse transferului, respectiv dacă ele fac parte din domeniul public sau privat al statului; indicarea, pentru fiecare bun în parte, a titularului dreptului de administrare; individualizarea bunurilor, în sensul precizării numărului de carte funciară, inclusiv prin realizarea măsurătorilor cadastrale în vederea înscrierii imobilelor respective în cartea funciară; stabilirea unei valori de inventar actualizate/reale a bunurilor supuse transferului și, în general, utilizarea unui stil clar și concis, propriu operațiunilor juridice reglementate.

206. În ceea ce privește individualizarea bunurilor imobile, nu sunt indicate elementele-cadru de descriere tehnică, respectiv suprafețele, numărul de carte funciară, datele cadastrale.”.