



ROMANIA

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

638 7.06.2021

CAMERA DEPUTAȚILOR

Comisia pentru constituționalitate

SENAT

Comisia juridică, de numiri,
disciplină, imunități și validări

Nr.4c-37/9/2021

Nr. XIX/138/2014/2021

02.06.2021

BIROURILOR PERMANENTE REUNITE

Vă înaintăm, alăturat, **RAPORTUL COMUN** referitor la *Legea privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică*, întocmit de Comisia pentru constituționalitate a Camerei Deputaților și Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului – PLx 497/2013/2021.

PREȘEDINTE

Deputat Ringo DAMUREANU



PREȘEDINTE

Senator Laura LILIANĂ SCÂNTEI



ROMANIA

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

638 7 06 2021

CAMERA DEPUTAȚILOR

Comisia pentru constituționalitate

Nr. 4c-37/9/2021

SENAT

Comisia juridică, de numiri,
disciplină, imunități și validări

Nr.XIX/138/2014/2021

02.06.2021

RAPORT COMUN

asupra Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică

În temeiul art. 147 alin. (2) din Constituția României, republicată, având în vedere dispozițiile art. 114 din Constituție, Comisia pentru constituționalitate a Camerei Deputaților și Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului au fost sesizate cu analizarea și întocmirea unui Raport comun asupra **Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică**, aflată în procedură de reexaminare ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014 – **PLx 497/2013/L638/2013/2021**.

În data de 8 februarie 2021, Biroul permanent al Camerei Deputaților, desesizând Comisia juridică, de disciplină și imunități, a hotărât să sesizeze Comisia pentru constituționalitate a Camerei Deputaților în vederea pronunțării pe fond asupra acestei legi, în procedura reexaminării. Prin urmare, Comisia de constituționalitate urmează să se pronunțe pe fond, prin adoptarea unui raport comun cu Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului.

Această Lege, adoptată de Parlamentul României în condițiile art.114 din Constituția României, republicată a fost transmisă spre promulgare Președintelui României la data de 24 noiembrie 2013.

Deputați aparținând Grupurilor Parlamentare PDL și PP-DD au trimis în data de 25 noiembrie 2013 o sesizare de neconstituționalitate referitoare la prevederile *Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică*.

Ca urmare a sesizării de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a pronunțat Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, prin care admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că *Legea privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică* este neconstituțională în ansamblul său.

Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului, pe parcursul a mai multe ședințe, analizând decizia menționată mai sus, a reținut următoarele:

- Decizia nr. 1/2014 a fost pronunțată de Curtea Constituțională în ședința din 10 ianuarie 2014 și a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 123 din 19 februarie 2014, ca urmare a obiecției de neconstituționalitate formulate de un număr de 70 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Democrat-Liberal și Partidului Poporului - Dan Diaconescu.

- Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate în ceea ce privește criticile de neconstituționalitate intrinsecă și a constatat că *Legea privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică*, în ansamblul ei, este neconstituțională.

- Potrivit art. 2 lit. 1) din Legea-cadru nr. 195/2006, astfel cum observă și Curtea, descentralizarea reprezintă transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat. Cu alte cuvinte, descentralizarea are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, unitățile administrativ-teritoriale dispunând de structuri organizatorice, funcționale și un patrimoniu propriu, afectat interesului local.

Astfel, o lege având ca obiect de reglementare descentralizarea unor competențe exercitate de ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale trebuie să se circumscrie, în mod cumulativ, următoarelor obiective principale:

- a) un transfer de competență administrativă de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale, în sensul că unele competențe ale serviciilor publice deconcentrate ale unor ministere și organe ale administrației publice centrale - servicii realizate, așadar, prin propriile structuri de specialitate din

teritoriu - vor fi exercitate de structuri aflate în subordinea autorităților administrației publice locale. În consecință, serviciile publice deconcentrate de la nivelul administrației publice centrale, structuri care îndeplinesc atribuții de putere publică (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009), își vor înceta activitatea, care va fi preluată de noile entități organizate la nivelul administrației publice locale. Acest transfer trebuie, desigur, dublat și de unul de bunuri, pentru ca noile structuri să își poată desfășura în mod eficient activitatea, fără ca un asemenea transfer să excedeze scopului urmărit;

b) un transfer de competență financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale pentru ca noile structuri să își poată susține activitatea din punct de vedere financiar.

Legea criticată, apreciază Curtea, prevede un transfer de competență administrativă de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale în domeniul agriculturii, culturii, turismului, învățământului preuniversitar, mediului și schimbărilor climatice, sănătății, precum și în cel al tineretului și sportului. De principiu, un transfer de competență la nivelul autorităților administrației publice locale nu este contrar art. 120-122 din Constituție, însă, o atare operațiune juridică trebuie să respecte art. 1 alin. (5) din Constituție, respectiv cadrul stabilit prin Legea-cadru nr. 195/2006, precum și cerințele de claritate, precizie și previzibilitate a legii. Or, cazul de față demonstrează o “abordare izolată a textelor constituționale, fără a exista o viziune unitară de analiză și aplicare a acestora. De asemenea, un transfer de competență financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale pentru a acoperi costurile financiare pe care le implică acest proces”.

Se remarcă în decizie faptul că, în cauza de față, modul de reglementare a textelor supuse controlului de constituționalitate nu asigură ab initio suficiente resurse financiare în vederea realizării în bune condiții a competențelor descentralizate. Susținerea acestora trebuie realizată din bugetele locale și numai în mod excepțional din bugetul de stat; în caz contrar, așa cum se întâmplă în cauza de față, descentralizarea funcțională a competențelor nu și-ar mai găsi rațiunea, autoritățile publice locale nemaifiind cointerestate în buna administrare a activităților aferente competențelor descentralizate. Tocmai de aceea Legea-cadru nr. 195/2006 prevede că descentralizarea reunește în mod cumulativ atât aspectul funcțional, cât și cel financiar. În consecință, Curtea reține că, deși legea cuprinde unele măsuri ce pot fi subsumate conceptelor de "transfer de competență administrativă" și "transfer de competență financiară", lipsa unui transfer coordonat de competență administrativă și financiară poate avea repercusiuni grave asupra efectivității procesului de descentralizare, împiedicând realizarea scopului propus prin reglementarea supusă controlului de constituționalitate.

Modalitatea de transfer al bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale încalcă art. 1 alin. (5) și art. 136 alin. (2) din Constituție.

Curtea a constatat că, în ceea ce privește mecanismul legal de trecere a unui bun din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale sau invers, trebuie distins, în funcție de natura bunului care se transmite, între mecanismul trecerii prin declarația legii sau mecanismul trecerii prin acte individuale. Astfel, dacă bunul aparține domeniului public potrivit unei declarații a legii, tot prin lege se poate face transferul interdomenial, respectiv între domeniul public al statului și cel al unei unități administrativ-teritoriale. Dacă însă bunul aparține potrivit destinației sale, respectiv uzul sau interesul public național sau local, domeniului public național, respectiv local, atunci transferul se realizează potrivit procedurii stabilite prin art. 9 din Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, și anume printr-un act individual, hotărâre a Guvernului sau a consiliului local, în funcție de sensul transferului.

Curtea reține că legea supusă controlului de constituționalitate instituie o derogare de la prevederile legale mai sus citate, substituind acte individuale (hotărâri ale Guvernului) de trecere a unor bunuri din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale, fără stabilirea regimului juridic al bunurilor transmise, din punct de vedere al apartenenței acestora la domeniul public național, județean sau local, potrivit criteriului uzului sau interesului public național, județean sau local și eludează în acest mod controlul judecătoresc asupra actelor administrative, exercitat în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, control garantat prin art. 126 alin. (2) din Constituție.

Astfel, mecanismul derogator de transmitere a proprietății, reglementat prin legea criticată, fără respectarea procedurii legale în vigoare și fără individualizarea corectă a bunurilor, reprezintă în fapt, o încălcare a cadrului legal în materia proprietății publice, care, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, este de natură să contravină dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (5) referitor la obligativitatea respectării Constituției și a legilor (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.19 din 22 ianuarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 7 februarie 2013).

Modalitatea de transfer al bunurilor din domeniul privat al statului în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale încalcă art. 120 din Constituție. Având în vedere regimul juridic mixt al bunurilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, cât și natura raporturilor dintre autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale, Curtea reține că, în privința transferului acestor bunuri între domeniul privat al statului și cel al unităților administrativ-teritoriale, este necesar acordul autorităților deliberative ale administrației publice locale (consilii locale sau județene).

În aceste condiții, Curtea reține că mecanismul de transmitere a proprietății, reglementat de legea criticată, a unor bunuri din domeniul privat al statului în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, prin efectul legii și fără existența acordului unităților administrativ-teritoriale, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție, care privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care autoritățile publice le reprezintă.

Modalitatea de constituire a unui drept de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale, consilii județene sau Consiliul General al Municipiului București încalcă art. 136 alin. (4) din Constituție. Analizând regimul juridic de drept comun al dreptului de administrare, astfel cum acesta este reglementat, în principal, de art. 136 alin. (4) din Constituție, precum și, la nivel infraconstituțional, de art. 12 alin. (5) din Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, art. 861 alin. (3), art. 866 și art. 867-870 din Codul civil, Curtea reține că dreptul de administrare este un drept real corespunzător proprietății publice, inalienabil, insesizabil și imprescriptibil, constituit de către titularul dreptului de proprietate publică în mod gratuit, asupra unui bun din domeniul public, în favoarea unei regii autonome sau instituții publice. Curtea reține că transferul reglementat de legea criticată, din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, și în administrarea consiliilor județene, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, nu poate echivala cu operațiunea juridică de constituire a dreptului real de administrare, dat fiind faptul că unitățile administrativ-teritoriale nu pot avea calitatea de subiecte ale dreptului de administrare, întrucât ele sunt chiar titularele dreptului de proprietate publică. Mai mult, transmitând însuși dreptul de proprietate publică către unitatea administrativ-teritorială, statul nu poate constitui, în același timp și dreptul de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale, întrucât nu mai este titularul dreptului de proprietate publică corespunzător, pe care tocmai l-a transmis. Modalitatea de constituire a unui drept de administrare asupra bunurilor proprietate publică, supuse transferului interdomenial, în condițiile legii criticate, este incompatibilă cu noțiunea și caracterele juridice ale dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, și, pe cale de consecință, contravine dispozițiilor art. 136 alin. (4) din Legea fundamentală, care consacră la nivel constituțional modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică.

Potrivit art. XIV din titlul X - Dispoziții tranzitorii și finale, anexele nr. 1-8, supuse analizării în această secțiune, fac parte integrantă din lege și cuprind enumerarea unor bunuri cu privire la care se reglementează trecerea din domeniul public/privat al statului în domeniul public/privat al unităților administrativ-teritoriale, după caz.

Analizând conținutul listelor cuprinse în anexele nr. 1-8, Curtea constată că bunurile supuse transferului interdomenial nu sunt identificate în mod precis, din

punct de vedere al apartenenței la domeniul public sau privat al statului (anexele nr. 1 și 2 se referă doar la bunuri proprietate publică; anexa nr. 3 nu precizează, din acest punct de vedere, regimul juridic al bunurilor enumerate), nu este indicat titularul dreptului de administrare (anexa nr. 3) sau nu este precizat, în cazul transferului bunurilor imobile, titlul de proprietate al statului, pentru bunurile aflate în domeniul privat, respectiv, modul de dobândire a bunului aparținând domeniului public. De asemenea, în cazul transferului bunurilor imobile, nu sunt indicate elementele-cadru de descriere tehnică, respectiv suprafețele, numărul de carte funciară, datele cadastrale, în sensul Precizărilor privind întocmirea și actualizarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, referitoare la clasificția bunurilor din domeniul public al statului, aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1.718/2011, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 186 din 17 martie 2011.

Din succinta prezentare, de către Curtea Constituțională, a anexelor nr. 1-8, cu raportare la prevederile legii criticate, rezultă inconsecvențe, omisiuni sau contradicții de natură să afecteze regimul proprietății publice și private a statului, prin incertitudinea creată sub aspectul operațiunilor juridice și a situației bunurilor la care se referă: “Astfel, Curtea reține că lipsa unei distincții clare a bunurilor din domeniul public al statului și, respectiv, domeniul privat al statului, care fac obiectul trecerii în domeniul public/privat al unităților administrativ-teritoriale, lipsa unei precizări clare a regimului juridic al unor bunuri, despre care se arată doar că sunt "afere" unor ministere, lipsa unei reglementări clare a însăși măsurii juridice dispuse de lege cu privire la unele dintre bunuri, respectiv plajele cu destinație turistică, astfel cum s-a arătat în mod detaliat mai sus, sunt de natură să contravină principiului securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea legii, prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă, ceea ce determină afectarea regimului juridic de proprietate publică.”.

În finalul considerentelor, Curtea concluzionează:

“232. Având în vedere cele reținute la paragrafele 91-222 ale prezentei decizii, Curtea constată că legea criticată, în ansamblul său, nu se circumscrie cadrului normativ prevăzut prin Legea-cadru nr. 195/2006 și instituie, în mod nepermis, un mecanism derogatoriu imprecis de la legi-cadru în materia proprietății, și anume Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare. În acest sens sunt art. 6 și 7 cuprinse în cap. II - Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu din titlul II - Măsuri de descentralizare în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale, art. 6 și 7 cuprinse în cap. II - Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu din titlul III - Măsuri de descentralizare în domeniul culturii, art. II și III cuprinse în titlul V - Măsuri de descentralizare în domeniul învățământului preuniversitar, art. 4 din cap. II - Dispoziții privind direcțiile județene pentru protecția mediului, art. 6 și 7 din cap. III - Dispoziții referitoare la pescuit și acvacultură, articolul unic din cap. VII - Dispoziții finale cu privire la

prezentul titlu, toate cuprinse în titlul VI - Măsuri de descentralizare în domeniul mediului și schimbărilor climatice, art. 1 și 2 cuprinse în cap. II - Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu din titlul VII - Măsuri de descentralizare în domeniul sănătății, art. 1 și 2 cuprinse în cap. III - Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu din titlul VIII - Măsuri de descentralizare în domeniul tineretului și sportului), analizate la paragrafele 172-222.

233. Astfel, respectarea legilor este o obligație fundamentală într-un stat de drept, iar orice acțiune a autorităților publice trebuie să fie subsumată acestui obiectiv. Or, eludarea cadrului normativ preexistent și modul de operare a derogărilor realizate prin legea criticată de la acesta reprezintă o încălcare de către Guvern și Parlament a obligațiilor impuse prin art. 1 alin. (5) din Constituție. O atare conduită pune serioase semne de întrebare cu privire la securitatea raporturilor juridice, întrucât echivalează cu posibilitatea autorităților publice de a ocoli cadrul legal oricând și în orice condiții în timp ce cetățenilor li se impune respectarea acestuia. De altfel, Curtea a statuat în mod constant că "principiul supremației Constituției și principiul legalității sunt de esența cerințelor statului de drept, în sensul prevederilor constituționale ale art. 16 alin. (2), conform cărora «Nimeni nu este mai presus de lege»" (a se vedea Decizia nr.53 din 25 ianuarie 2011)."

Prin urmare, *"Toate acestea demonstrează că legea criticată nu respectă exigențele constituționale referitoare la calitatea legii. Respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, legiuitorul trebuie să manifeste o deosebită atenție atunci când adoptă un act normativ.*

În consecință, legea criticată este contrară art. 1 alin. (5) din Constituție sub aspectul cerinței de calitate a legii, ceea ce afectează, în mod implicit, și principiul securității raporturilor juridice, dimensiune inherentă a statului de drept. Astfel, Curtea reține încălcarea prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție."

Cu privire la faptul că Legea criticată a fost constatată ca fiind neconstituțională în ansamblul său, Curtea *"reține că procedura parlamentară cu privire la aceasta a încetat în mod definitiv. De aceea, pentru a reglementa din nou în materia descentralizării, Guvernul sau senatorii și deputații, după caz, trebuie să inițieze un nou proiect, respectiv propunere legislativă în acest sens."* Totodată, în conformitate cu jurisprudența sa, Curtea constată că atât dispozitivul, cât și considerentele prezentei decizii sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept.

Comisia juridică, în ședința din **17 martie 2021**, a reanalizat legea trimisă la promulgare și Decizia Curții Constituționale nr. 1/2014 și a hotărât să adopte, cu unanimitate de voturi ale membrilor prezenți, un **raport preliminar de respingere a Legii**.

Senatul și Camera Deputaților, în ședință comună, vor lua în dezbatere Legea aflată în procedura reexaminării, împreună cu raportul comun al Comisiei pentru

constituționalitate și al Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului.

Membrii **Comisiei pentru constituționalitate** au examinat Legea și documentele anexate, în ședința din data de **2 iunie 2021**.

Din numărul total de 13 membri ai Comisiei pentru constituționalitate au participat la ședință 9 deputați.

În urma dezbaterilor, membrii comisiei au hotărât cu majoritate de voturi, **respingerea Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică.**

În raport cu obiectul și conținutul său, actul normativ face parte din categoria legilor organice.

În urma dezbaterilor, membrii celor două Comisii au hotărât, cu **majoritate de voturi**, să înainteze Birourilor permanente reunite un **raport comun de respingere** asupra *Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică.*

PREȘEDINTE
Deputat Ringo DĂMUREANU



SECRETAR
Deputat Laurențiu-Nicolae CAZAN

Consilieri
Roxana David
Silvia Olaru

PREȘEDINTE
Senator Laura Iuliana SCÂNTEI



SECRETAR
Senator Laura Mihaela
FULGEANU MOAGHER

Consilier
Camelia Ene