

**DECIZIA Nr.1**  
**din 10 ianuarie 2014**

**asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor  
măsurile 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**

<b>Augustin Zegrean</b>	<b>- președinte</b>
<b>Valer Dorneanu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Toni Greblă</b>	<b>- judecător</b>
<b>Petre Lăzăroiu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mircea Ștefan Minea</b>	<b>- judecător</b>
<b>Daniel Marius Morar</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mona-Maria Pivniceru</b>	<b>- judecător</b>
<b>Puskás Valentin Zoltán</b>	<b>- judecător</b>
<b>Tudorel Toader</b>	<b>- judecător</b>
<b>Marieta Safta</b>	<b>- prim magistrat-asistent</b>
<b>Benke Károly</b>	<b>- magistrat-asistent șef</b>
<b>Irina-Loredana Gulie</b>	<b>- magistrat-asistent</b>

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor 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, obiecție formulată de un număr de 70 de deputați aparținând Grupurilor parlamentare ale Partidului Democrat - Liberal și Partidului Poporului – Dan Diaconescu.

2. Obiecția de neconstituționalitate, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.4469 din 25 noiembrie 2013, a fost semnată de către următorii deputați: Mircea-Nicu Toader, Dragoș-Ionel Gunia, Constantin Dascălu, Vasile Gudu, Tinel Gheorghe, Alexandru Nazare, Cristian-Constantin Roman, Daniel Florian Geantă, Alin Augustin Florin Popoviciu, Gheorghe Ialomițianu, Liviu Laza–Matiuță, Claudia Boghicevici, Andreea Maria Paul, Lucian Nicolae Bode, Iulian Vladu, Dănuț Culețu, Camelia Margareta

Bogdănici, Florin Gheorghe, Mircea Lubanovici, Mircea Muntean, Florin Mihail Secară, Dan Cristian Popescu, Ștefan Bucur Stoica, Romeo Rădulescu, Cezar Florin Preda, Mircea Man, Cornel Mircea Sămărtinean, Elena Gabriela Udrea, Gheorghe Udriște, Ioan Bălan, Vasile Iliuță, Eusebiu Manea Pistru Popas, Florin Popescu, Costică Canacheu, Lucian Militaru, George Ionescu, Valeria Diana Schelean, Adrian Gurzău, Roberta Alma Anastase, Theodor Paleologu, Raluca Turcan, Ioan Oltean, Ioan Mihăilă, Sanda – Maria Ardeleanu, Florin Ionaș Urcan, Cătălin Florin Teodorescu, Petru Movilă, Luminița-Pachel Adam, Adrian Nicolae Diaconu, Neagu Murgu, Constantin Moisii, Ștefan Burlacu, Tudor Ciuhodaru, Nuțu Fonta, Mihai Deaconu, Mario Ernest Caloianu, Ștefan Petru Dalca, Ioana Jenica Dumitru, Marioara Nistor, Niculina Mocioi, Liliana Mincă, Cristian George Sefer, Gabriela Lola Anghel, Liliana Ciobanu, Dumitru Niculescu, Maria Dragomir, Daniel – Cătălin Fenechiu, Daniel Vasile Oajdea, Ioan Hulea, Monica Maria Iacob Ridzi.

3. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.10, 15, 16 și 18 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și formează obiectul Dosarului nr.785A/2013.

4. **În motivarea obiecției** au fost formulate atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă, după cum urmează:

#### **I. Critici de neconstituționalitate extrinsecă**

5. Angajarea răspunderii Guvernului cu privire la această lege nu respectă limitele și criteriile impuse de art.114 din Constituție, astfel cum au fost acestea circumstanțiate în jurisprudența Curții Constituționale.

6. Se invocă jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate simplificată de legiferare, la care se recurge „in extremis”, atunci când adoptarea proiectului în procedura obișnuită sau de urgență nu mai este

posibilă, ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență (Decizia nr.1557 din 18 noiembrie 2009). Se mai invocă jurisprudența în care s-a reținut că rolul acestei proceduri este acela de a coagula o majoritate parlamentară, dar și de a surmonta actele obstructioniste ale opoziției în cursul dezbaterilor legislative (Decizia nr.34 din 17 februarie 1998).

7. În opinia autorilor sesizării, Guvernul nu a respectat aceste condiții și limite, câtă vreme structura politică a Parlamentului ar fi permis adoptarea legii în procedură uzuală sau de urgență. La acest moment Uniunea Social Democrată, care constituie majoritatea parlamentară ce susține Guvernul, are o reprezentativitate de peste 75% din numărul mandatelor de senatori și deputați, așa încât nu se poate susține că s-a apelat la procedura angajării răspunderii asupra proiectului de lege pentru „a coagula o majoritate parlamentară” sau „a surmonta actele obstructioniste ale opoziției în cursul dezbaterilor legislative”.

8. Întrucât „acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare” (Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010), se apreciază că legea criticată încalcă prevederile art.1 alin.(4), art.61 alin.(1) și art.114 din Constituție, referitoare la separația puterilor în stat, rolul Parlamentului și, respectiv, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege. Se încalcă, totodată, prevederile art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră obligativitatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale.

9. Se invocă, de asemenea, jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat că art.114 din Constituție, referitor la angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege, presupune întrunirea următoarelor criterii: existența unei urgențe în adoptarea măsurilor pe care legea le prevede; necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; importanța

domeniului reglementat; aplicarea imediată a legii în cauză (Decizia Curții Constituționale nr.1655 din 28 decembrie 2010).

10. În opinia autorilor sesizării, aceste criterii nu sunt întrunite, deoarece angajarea răspunderii Guvernului cu privire la legea ce face obiectul sesizării nu are caracter vital pentru implementarea Programului de guvernare 2013-2016. Mai mult, legea intră în contradicție cu obiectivele și direcțiile de acțiune asumate de Guvern la investiție, întrucât nu sunt respectate obiectivele propuse și detalierea acestora de la pct.3 al Capitolului 3 din Program – Regionalizare și descentralizare administrativă și financiară, respectiv: definitivarea unui calendar riguros privind descentralizarea administrației publice, modificarea tuturor actelor normative cu privire la administrația publică în vederea cadrului instituțional necesar descentralizării.

11. De asemenea „nici Programul de guvernare, nici realitățile social-politice ale țării și nici Legea pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea nu justifică vreo urgență în adoptarea măsurilor prevăzute în respectiva lege și, implicit, nu relevă ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate”.

12. Dispozițiile cuprinse în Titlul X - *Dispoziții tranzitorii și finale* demonstrează că „nu există nicio iminentă necesitate de intrare în vigoare a acestei legi, dar și că ea prevede faptul că urmează să se îndeplinească o serie de proceduri printre care cele mai importante privesc corelarea, prin modificare, a cadrului legislativ și normativ în vigoare”.

13. Pentru aceste considerente, se susține încălcarea art.1 alin.(4) și (5), precum și a art.61 alin.(1) din Constituție, privitoare la separația puterilor în stat, supremația Constituției și rolul Parlamentului.

## **II. Critici de neconstituționalitate intrinsecă**

*Încălcarea art.120-122 din Constituție, referitoare la Administrația publică locală (Principii de bază, Autorități comunale și orașenești, Consiliul județean)*

14. Se arată că, potrivit Legii fundamentale, purtători ai autonomiei locale sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în timp ce consiliul județean este autoritate a administrației publice locale pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

15. În opinia autorilor sesizării, „o descentralizare reală, autentică, eficientă și eficace ar fi însemnat ca multe din serviciile prevăzute a fi transferate la consiliile județene să fie în responsabilitatea consiliilor locale, odată cu transferul resurselor aferente, dar numai după elaborarea și aprobarea unor standarde de cost specifice, precum și după modificarea prevederilor legale în materie”. Principiul subsidiarității, invocat ca temei al legii, presupune descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice astfel încât acestea să fie cât mai aproape de cetățean, obiectiv care nu a fost realizat prin legea criticată.

16. Se susține, totodată, că în cauză nu s-a procedat la fundamentarea standardelor de cost ale serviciilor publice, la reactualizarea resurselor financiare transferabile de la bugetul de stat către bugetele locale, și nu au fost respectate prevederile Legii-cadru a descentralizării nr.195/2006. Această lege impune fundamentarea transferului de competențe în cadrul procesului de descentralizare pe analize de impact și realizarea acestuia pe baza unei metodologii specifice, cuprinzând faze-pilot în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse.

*Încălcarea art.1 alin.(1) din Constituție referitor la caracterul unitar al statului român*

17. Față de lipsa de fundamentare a reglementării descentralizării astfel cum este aceasta învederată, se susține că „procesul de descentralizare propus prin această lege este de natură să pună în cauză caracterul unitar al statului român”.

*Încălcarea art.102 alin.(1) din Constituție referitor la rolul Guvernului*

18. Pentru aceleași considerente, și față de modul de reglementare a procesului de descentralizare, se susține că legea criticată nu este de natură să determine „asigurarea coerentă a conducerii generale a administrației publice, în respectul și în limitele Constituției”. Astfel, Guvernul a preluat prevederi din legi care privesc importante domenii de activitate, precum și din hotărâri de Guvern referitoare la organizarea și funcționarea unor autorități ale administrației publice centrale, pe care le-a „transferat” cu atribuții și responsabilități ale direcțiilor descentralizate în subordinea consiliilor județene, fără nicio corelare a nivelurilor și specificului responsabilităților între administrația centrală și locală, în detrimentul funcționării coerente a administrației publice și, în consecință, a Statului român.

19. Se subliniază, în legătură cu implementarea și coordonarea politicilor naționale în domeniul sănătății, agriculturii, culturii, mediului sau tineretului și sportului, că acestea nu vor fi efectuate într-un mod unitar și coerent la nivel național.

*Încălcarea art.123 din Constituție – Prefectul*

20. Prin transferarea de competențe de la nivel central la nivel local, respectiv a direcțiilor descentralizate în subordinea consiliilor județene, „legea golește de conținut instituția prefectului, rolul și atribuțiile acestuia la nivelul județelor”.

*Încălcarea art.136 din Constituție – Proprietatea*

21. Legea criticată modifică și face derogări de la reglementări importante în materia proprietății, respectiv Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, Codul civil, Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr.7/1996.

22. Se creează astfel un cadru neunitar la nivel național în ceea ce privește „transferarea și administrarea proprietății publice, precum și în corectarea și corecta funcționare a circuitului civil, inclusiv în legătură cu

proprietatea publică ori privată aflată în administrarea consiliilor județene și/sau consiliilor locale, după caz".

*Încălcarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, privitor la statul de drept, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor*

23. În opinia autorilor sesizării, legea criticată „este de natură să creeze insecuritate, incoerență și instabilitate legislativă sub aspectul prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.

24. Astfel, soluțiile normative pe care legea le prevede „nu sunt temeinic fundamentate” și sunt „în contradicție cu cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, precum și cu necesitatea armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte”. Legea „pune în cauză stabilitatea legislativă, predictibilitatea normelor de drept și, implicit, statul de drept, supremația Constituției și legilor țării”. Aceasta introduce două noțiuni care „sunt împotriva stabilității și predictibilității sistemului juridic, a supremației Constituției și legilor țării, și anume conflictul de reglementare și prevalența unor dispoziții legale față de alte prevederi ale legilor în vigoare”.

25. Având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în care s-a statuat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, respectarea lor concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității juridice (Decizia nr.681 din 27 iunie 2012), se conchide în sensul că legea ce face obiectul sesizării încalcă acest principiu.

26. Pentru toate aceste considerente se susține 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 încalcă dispozițiile din Constituție cuprinse în: art.1 alin.(1), (3), (4) și (5) - Statul român, art.61 alin.(1) privind rolul Parlamentului, art.102 alin.(1) privind rolul Guvernului, art.120-

122 - Administrația publică locală, art.114 - Angajarea răspunderii Guvernului și art.136 - Proprietatea.

27. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, obiecția de neconstituționalitate a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și formula punctele de vedere asupra acesteia.

28. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.2/6500 din 4 decembrie 2013, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4645 din 4 decembrie 2013, punctul de vedere prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

29. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă se arată că acestea nu pot fi primite, întrucât, „în viziunea legiuitorului constituant, alegerea modului în care Guvernul transpune în plan legislativ măsurile preconizate este lăsată, fără îndoială, la latitudinea acestuia”. Nu este încălcat nici principiul loialității constituționale, întrucât „Guvernul nu a interferat cu activitatea de legiferare a Parlamentului, având în vedere că acesta din urmă nu era sesizat cu un proiect de lege cu obiect de reglementare similar. Apreciind că în acest moment implementarea măsurilor de descentralizare prezintă o importanță deosebită pentru realizarea programului de guvernare [...] și având în vedere exigența ca descentralizarea consacrată constituțional să nu rămână lipsită de conținut, Guvernul a considerat că reglementarea instituită prin legea de față are caracter de urgență, pe care l-a justificat în expunerea de motive a legii, în concordanță cu cerințele jurisprudenței constituționale în materie”. Se invocă și posibilitatea parlamentarilor de a formula amendamente în cadrul acestei proceduri, și se exprimă opinia în sensul că susținerea referitoare la existența unei majorități parlamentare care să asigure adoptarea legii prin procedura obișnuită de legiferare este subiectivă, dat fiind specificul activității parlamentare. Se mai arată că nicio dispoziție a Legii fundamentale nu interzice



ca printr-o lege, indiferent de modalitatea de adoptare, să fie reglementate mai multe domenii ale relațiilor sociale.

30. În privința criticilor de neconstituționalitate intrinsecă, se arată, referitor la invocarea art.120-122 din Constituție, că aceste dispoziții sunt irelevante, cât timp susținerea încălcării lor nu este însoțită de o motivare logico-juridică.

31. Referitor la susținerile privind încălcarea prevederilor referitoare la caracterul unitar al statului român, respectiv la rolul Guvernului, se apreciază că nu pot fi reținute, având în vedere că „prin acest act normativ se transferă unele dintre competențele exercitate de anumite ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale, precum și resursele financiare corespunzătoare alocate pe măsura nivelurilor de descentralizare”. Potrivit aceluiași punct de vedere, „aceste măsuri legislative - obiect de reglementare al legii atacate - efectivizează, în concordanță cu scopul acesteia, atât descentralizarea, cât și autonomia locală, consacrate în art.120 alin.(1) din Constituția României”.

32. Nu poate fi reținută nici încălcarea principiului stabilității și predictibilității legii, întrucât predictibilitatea nu exclude urgența reglementării.

33. Se mai apreciază că invocarea art.136 din Constituție este „irelevantă având în vedere că legea criticată nu aduce atingere regimului general al proprietății, astfel cum este acesta consacrat de Constituție”.

34. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu Adresa nr.5/7493/2013 înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4657 din 5 decembrie 2013.

35. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă, se arată că descentralizarea administrativă reprezintă un obiectiv politic major al partidelor ce constituie majoritatea parlamentară, iar decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea pe acest proiect de lege reprezintă un act consonant cu opțiunea politică a unei largi majorități parlamentare. În opinia Guvernului, sunt întrunite

condițiile în care se poate proceda la angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege.

36. Astfel, referitor la urgență, se arată că opțiunea Guvernului a fost determinată de necesitatea de a exista „o garanție fermă că în 2014 autoritățile locale vor dispune și de resursele financiare necesare pentru exercitarea în bune condiții a competențelor preluate în urma descentralizării”. Un alt argument îl constituie faptul că de la 1 ianuarie 2014 începe un nou exercițiu financiar al Uniunii Europene, ceea ce reprezintă o nouă perioadă de alocare a fondurilor europene în intervalul 2014 - 2020. Se arată că, „în aceste condiții este esențial ca transferul de competențe și resursele aferente de la administrația publică centrală către cea locală să aibă loc înainte de începerea noii perioade de programare, astfel încât structurile descentralizate să fie operaționale și pregătite pentru elaborarea de proiecte în vederea absorbției fondurilor europene, în baza noilor competențe”.

37. Referitor la necesitatea ca reglementarea să fie adoptată cu maximă celeritate, se arată că aceasta este motivată pe „eventualele consecințe negative ce ar apărea în lipsa ei”. Aceste consecințe „derivă în principal din necesitatea stringentă a adoptării legii în mod corelativ cu Legea bugetului de stat și perioada de programare a fondurilor structurale pentru exercițiul financiar al Uniunii Europene 2014-2020”.

38. În privința importanței domeniului reglementat, se subliniază că „transferul competențelor exercitate de către instituțiile și autoritățile administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale reprezintă fundamentul unei reforme reale a sistemului administrativ, deziderat asumat de România încă din anul 1990”. Domeniul reglementat de această lege este „de importanță națională, întrucât va produce efecte pe tot teritoriul țării și va îmbunătăți modul de furnizare a serviciilor publice pentru toți locuitorii din România”. De asemenea, „statuarea principiului descentralizării la nivel

constituțional reflectă în mod direct importanța pe care i-a acordat-o acestui domeniu chiar legiuitorul constituant”.

39. Referitor la aplicarea imediată a legii în cauză, se invocă rațiuni ce țin de aprobarea bugetului pe anul 2014. Se arată că, „în cazul adoptării ulterioare a descentralizării administrative, o serie de competențe ale serviciilor deconcentrate vor trece în subordinea/coordonarea consiliilor județene și locale, activitatea acestora ar putea fi blocată, cu grave repercusiuni asupra vieții cetățenilor, dacă sumele necesare pentru funcționarea instituțiilor transferate nu vor fi prevăzute în bugetele unităților administrativ-teritoriale pentru 2014”.

40. În opinia Guvernului, nu poate fi primit argumentul autorilor sesizării în sensul că actuala structură a Parlamentului României ar fi permis adoptarea legii în procedură obișnuită sau de urgență, întrucât „o asemenea susținere este una subiectivă, având specificul activității parlamentare”. Se invocă în acest sens Decizia nr.383 din 23 martie 2011 a Curții Constituționale.

41. Sunt apreciate ca având același caracter de opinii subiective și susținerile autorilor sesizării în sensul că această lege nu are un caracter vital pentru Programul de guvernare 2013-2016. Se arată că potrivit acestui Program, continuarea reformei în administrația publică vizează regionalizarea și descentralizarea administrativă și financiară. Dintre acestea „descentralizarea constituie prima etapă care trebuie parcursă în vederea atingerii scopului final al Programului”. Se invocă Memorandumul cu tema „Adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România” și aspectele vizate prin acesta: „repartizarea responsabilităților între administrația publică centrală, pe de o parte, și cea regională și locală, pe cealaltă parte; realizarea transferului de competențe în cadrul unui proces stabil și transparent; evitarea dezechilibrelor financiare; asigurarea continuității furnizării serviciilor publice”.

42. Referitor la argumentele vizând faptul că angajarea răspunderii nu își găsește temeiul în încercarea sau necesitatea de a coagula o majoritate

parlamentară, se arată că acestea se referă la o altă situație juridică, respectiv a unei faze avansate a procedurii legislative în Parlament, situație care nu există în speță.

43. Nu se încalcă nici principiul separației puterilor în stat, având în vedere natura mixtă a instituției angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, faptul că parlamentarii pot formula amendamente în această procedură (ceea ce în cauză s-a întâmplat, Guvernul însușindu-și un număr de 568 dintre amendamentele depuse de deputați și senatori potrivit procedurii parlamentare), precum și faptul că au fost organizate consultări prealabile angajării răspunderii la care grupurile parlamentare au fost invitate.

44. Sub aspectul criticilor de neconstituționalitate intrinsecă, se arată că nu poate fi reținută pretinsa încălcare a art.120-122 din Constituție, întrucât principiului subsidiarității, care impune ca deciziile care afectează o comunitate să fie luate de reprezentanții cei mai apropiați ai membrilor comunității, i se adaugă un alt criteriu ce trebuie întrunit în mod cumulativ, și anume cel al existenței capacității administrative a autorității respective. Ca urmare „este evident faptul că planificarea strategică trebuie să vizeze, cel puțin în prima fază, o arie teritorială mai mare, cum este cea de la nivelul unui județ, care să permită coordonarea, corelarea și armonizarea intereselor locale, în vederea atingerii unor obiective comune de dezvoltare”. Astfel, „majoritatea structurilor care urmează a fi descentralizate își exercită în prezent atribuțiile la nivel județean, având o arie a beneficiarilor care excedează teritoriului unei unități administrativ-teritoriale de bază”. În plus, „transferul tuturor competențelor către palierul de bază (municipal/orășenesc/comunal) contravine principiului eficienței economice la care se face referire în Carta europeană a autonomiei locale”. Totodată, „transferul competențelor preponderent către palierul local nu poate fi realizat unitar din cauza diferențelor de capacitate administrativă dintre municipii, orașe și comune”.

45. Se mai arată că nu poate fi reținută critica referitoare la lipsa fundamentării standardelor de cost ale serviciilor publice și a reactualizării resurselor financiare transferabile de la bugetul de stat către bugetele locale. Legea criticată „a ținut cont atât de regula generală - recunoașterea necesității de a introduce standarde de cost pentru finanțarea serviciilor publice descentralizate, cât și de regula specială privind etapele care trebuie urmate până la realizarea acestui deziderat”. În plus, legea „conține prevederi exprese privind corelarea dispozițiilor acesteia, prin modificarea art.6 din Legea nr.273/2006”.

46. Nu poate fi reținută nici obiecția privind absența studiilor de impact, întrucât „de-a lungul timpului au fost realizate analize de impact în vederea descentralizării”, fiind menționate o serie de exemple în acest sens. Se invocă și alte acțiuni precum dezbaterile publice, și faptul că toate informațiile relevante sunt postate pe site-ul Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, „la secțiunea special dedicată procesului de regionalizare - descentralizare”. Se conchide că „proiectul de lege reprezintă, în definitiv, viziunea Guvernului României față de continuarea unui proces de descentralizare demarat cu mulți ani în urmă, care a suferit numeroase sincop, iar uneori chiar regrese. Pozițiile politice ale partidelor care au guvernat în ultimii 12 ani au reflectat un acord cvasi-unanim privind realizarea procesului de descentralizare”.

47. Nu poate fi reținută, în opinia Guvernului, obiecția potrivit căreia legea pune în discuție caracterul unitar român și asigurarea coerentă a conducerii generale a administrației publice, întrucât „prin procesul de descentralizare în general, inclusiv prin proiectul de lege supus analizei, nu se prevăd măsuri care să aducă atingere statului unitar”.

48. Cât privește coordonarea politicilor naționale sectoriale, conducerea generală și controlul administrației publice, aceasta revine în continuare autorităților administrației publice centrale.

49. În opinia Guvernului, critica referitoare la „golirea de conținut” a instituției prefectului este neîntemeiată, deoarece nu toate instituțiile deconcentrate au fost supuse procesului de descentralizare, iar celor care au făcut obiectul proiectului de lege le vor fi incidente prevederile referitoare la exercitarea funcțiilor de inspecție și control la nivel central. Mai mult, „prefectul exercită controlul de legalitate al actelor administrative emise sau, după caz, adoptate de autoritățile administrației publice locale, în exercitarea competențelor acestora, inclusiv a celor prevăzute de proiectul de lege ce face obiectul sesizării. Astfel, funcția de asigurare a caracterului unitar de aplicare a legii de către autoritățile administrației publice locale este asigurată, inclusiv prin controlul de legalitate efectuat de prefect”.

50. În privința pretinsei lipse de predictibilitate a legii și afectare a principiului securității juridice, se face trimitere la avizul favorabil al Consiliului Legislativ, precum și la principiul de drept potrivit căruia *specialia generalibus derogant*, Legea descentralizării constituind lege specială în raport cu restul actelor normative.

51. Nu sunt încălcate nici prevederile art.136 din Constituție, deoarece „excepțiile instituite de la cadrul normativ în vigoare care reglementează trecerea bunurilor aflate în proprietatea publică sau privată a statului prevăzute, distinct, în anexele la proiectul de lege, au caracter temporar, aplicându-se de la data intrării în vigoare a legii și până la data semnării protocoalelor de predare - primire. Rațiunea instituirii respectivelor excepții vizează necesitatea asigurării trecerii, cu celeritate și fără alte costuri suplimentare pentru stat, a bunurilor necesare exercitării competențelor prevăzute de lege, cu simplificarea procedurilor administrative referitoare la înscrierea în cartea funciară a bunurilor proprietate a statului în condițiile în care aceste proceduri urmează a fi reluate de către noii titulari ai dreptului de proprietate”.

52. Având în vedere argumentele prezentate, Guvernul apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată, astfel încât propune respingerea acesteia.

53. Odată cu punctul de vedere, Guvernul a comunicat, cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4658 din 5 decembrie 2012, un răspuns la solicitarea Curții Constituționale, transmisă cu Adresa nr.4604 din 2 decembrie 2013 de comunicare a copiilor de pe documentele privitoare la evaluarea preliminară a impactului reglementării ce face obiectul sesizării, precum și ale adreselor prin care Guvernul a solicitat avizele pentru această lege și avizele primite.

54. Cât privește procedura de avizare, au fost înaintate Curții Constituționale solicitările de analizare în vederea avizării, transmise către următoarele instituții: Ministerul Fondurilor Europene, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Ministerul Transporturilor, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Sănătății, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Culturii, Ministerul Educației Naționale, Departamentul pentru ape, păduri și piscicultură, Ministerul Tineretului și Sportului, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, ministrul delegat pentru dialog social, Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, Ministerul Afacerilor Interne. Nu au fost transmise răspunsuri la aceste solicitări, precizându-se că „după transmiterea proiectului în format original, respectiv în copie, după caz, ministerele avizatoare au transmis observații și propuneri. În acest sens, au avut loc întâlniri cu reprezentanții avizatorilor în vederea preluării observațiilor și a definitivării proiectului”. Se arată, totodată, că „proiectul de lege [...] a primit avizele ministerelor în cadrul ședinței Guvernului din data de 14.11. 2013, originalul actului fiind depus la Secretariatul General al Guvernului la aceeași dată”.

55. S-a mai atașat adresa de solicitare a unui punct de vedere Consiliului Concurenței, precum și răspunsul acestei instituții.

56. De asemenea, a fost transmis cu aceeași corespondență un înscris întocmit de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice intitulat „Document strategic privind măsurile necesare accelerării procesului de regionalizare - descentralizare în România 2013-2016”, cu un număr de 114 anexe.

57. Documentul cuprinde următoarele puncte: context (argumentarea necesității modernizării administrației publice românești); misiune (modernizarea și reformarea administrației); principiile procesului de regionalizare - descentralizare (autonomiei locale, descentralizării competențelor, subsidiarității și proporționalității, transparenței, legalității, dezvoltării regionale, echității, asigurării resurselor integrale exercitării competențelor transferate, responsabilității, asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, transparent, bazat pe criterii și reguli obiective, democrației participative, cheltuirii eficiente a resurselor financiare publice); definirea problemei (istoric al descentralizării în perioada 1991-2013, prezentarea problematicii rezultată din modul de alocare a competențelor între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale, venituri și cheltuieli la nivelul unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, soluții identificate la nivelul domeniilor incluse în procesul de descentralizare), obiective generale și obiective specifice (obiective generale: creșterea calității și eficienței serviciilor oferite cetățenilor prin transferul de competențe de la nivelul administrației centrale către autoritățile administrației publice locale, întărirea capacității administrativ-teritoriale în vederea reducerii decalajelor privind dezvoltarea economică); implicații juridice și de impact (din perspectiva primului obiectiv menționat, se fac referiri la măsuri de descentralizare în 8 domenii: agricultură, cultură, turism, învățământ preuniversitar, mediu, pescuit și acvacultură, sănătate, sport și tineret, transporturi); transparența și procesul de consultare (menționarea dezbaterilor și



reuniunilor consultative realizare în acest scop); rezultate și indicatori; monitorizare și evaluare.

58. Cele 114 anexe reprezintă acte care au stat la baza acestui Document strategic.

59. Cu Adresa nr.15A/6407 din 23 decembrie 2013, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4913 din 30 decembrie 2013, Guvernul a transmis un răspuns la solicitarea Curții Constituționale din Adresa nr.4703 din 10 decembrie 2013, referitoare la comunicarea de copii de pe avizele primite. Situația acestor avize nu rezulta cu claritate din răspunsul și documentația mai sus arătată.

60. Cu această a doua adresă de răspuns, Guvernul a comunicat expunerea de motive la lege, purtând mențiunea „avizăm favorabil”, însoțită de semnăturile președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, Eugen Coifan, ministrului fondurilor europene Eugen Orlando Teodorovici, ministrului muncii, familiei, protecției sociale și persoanelor vârstnice, Mariana Câmpeanu, ministrului delegat pentru dialog social Adriana Doina Pană, ministrului afacerilor externe Titus Corlățean, ministrului afacerilor interne Radu Stroe, secretarului general al Guvernului, Ion Moraru, ministrului justiției Robert - Marius Cazanciuc.

61. Cu Adresa nr.40065 din 16 decembrie 2013, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4832 din 19 decembrie 2013, Primăria orașului Năvodari a transmis solicitarea de a se analiza posibilitatea „de a nu se respinge în totalitate acest proiect de lege”, arătând, cu referire la anexa 6 la lege, că „poate constitui proiectul pilot al descentralizării spre bunul mers al dezvoltării turismului românesc, în special litoralul românesc”.

62. Având în vedere dispozițiile art.10 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, potrivit căroră „Curtea Constituțională poate fi sesizată în cazurile expres prevăzute de art.146 din Constituție, republicată, sau de legea sa organică”, precum și dispozițiile

art.146 lit.a) din Constituție, care stabilesc expres și limitativ subiecții care pot sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare, Curtea constată că cererea mai sus arătată este inadmisibilă.

### **CURTEA,**

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere al președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul judecătorului - raportor, dispozițiile criticate, reține următoarele:

63. **Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă**, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr.47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate formulată de cei 70 de deputați.

64. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie 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. Această lege a fost adoptată în temeiul prevederilor art.114 alin.(3) din Constituție, în urma angajării răspunderii Guvernului în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședința comună din data de 19 noiembrie 2013.

65. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorii acesteia au formulat critici de neconstituționalitate extrinsecă și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

Neconstituționalitatea extrinsecă

66. Se susține încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(4) privind principiul separației și echilibrului puterilor, art.61 alin.(1) privind rolul Parlamentului, art.114 din Constituție – *Angajarea răspunderii Guvernului*, astfel cum au fost interpretate acestea de Curtea Constituțională. Din această perspectivă, se susține și încălcarea dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

67. Textele constituționale invocate au următorul cuprins :

- Art.1 alin.(4): „(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale”;

- Art.61 alin.(1): „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”;

- Art.114: „(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.

(2) Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 113.

(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

(4) În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit alineatului (3), dezbaterile acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere.”;

- Art.147 alin.(4): „Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor”.

Neconstituționalitatea intrinsecă

68. Se susține încălcarea dispozițiilor Constituției cuprinse în: art.1 alin.(1), (3) și (5) - Statul român, art.102 alin.(1) privind rolul Guvernului, art.120-122 - Administrația publică locală, art.123 – Prefectul și art.136 - Proprietatea.

69. Textele constituționale invocate au următorul cuprins :

- Art.1 alin.(1), (3) și (5): „(1) România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil. [...]

(3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate. [...]

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

- Art.102 alin.(1): „Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”;

- Art.120: „(1) Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.

(2) În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.” ;

- Art.121: „(1) Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii.

(2) Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe.

(3) Autoritățile prevăzute la alineatul (1) se pot constitui și în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor.”;

- Art.122: „(1) Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

(2) Consiliul județean este ales și funcționează în condițiile legii.”;

- Art.123: „(1) Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București.

(2) Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

(3) Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică.

(4) Între prefecti, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

(5) Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept.”;

- Art.136: „(1) Proprietatea este publică sau privată.

(2) Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

(3) Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

(4) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

(5) Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice”.

## **Prezentarea reglementării ce formează obiectul controlului de constituționalitate**

70. 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 structurată în zece titluri, după cum urmează:

Titlul I – *Modificarea Legii nr.273/2006 privind finanțele publice locale și completarea Legii nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică*

- modifică art.6 din Legea nr.273/2006 în sensul că „*Trecerea de către Guvern în administrarea și finanțarea autorităților administrației publice locale a unor cheltuieli publice, ca urmare a descentralizării unor competențe, precum și a altor cheltuieli publice noi se face prin lege, numai cu asigurarea resurselor financiare necesare realizării acestora, fundamentate pe baza standardelor de cost ale serviciilor publice respective, iar până la aprobarea acestora, fundamentate pe baza sumelor aprobate pentru anul anterior, prin cuprinderea integrală și distinctă în anexa la legea bugetului de stat a sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, necesare finanțării cheltuielilor publice transferate sau a noilor cheltuieli publice*”.

- introduce alin.(3) la art.9 din Legea nr.213/1998, potrivit căruia „*Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale de nivel diferit administrativ-teritorial, în cadrul aceluiași județ, se face la cererea unității administrativ-teritoriale interesate, prin hotărâri ale autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale respective*”.

Titlul II – *Măsuri de descentralizare în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale*

- instituie dispoziții privind organizarea și funcționarea direcțiilor agricole județene, respectiv a municipiului București;

- instituie derogări de la prevederile art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, text potrivit căruia „*Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului*”;

- instituie derogări de la prevederile art.45 alin.(2) lit.i) din Legea cadastrului și publicității imobiliare nr.7/1996, potrivit căreia „*Constituie contravenții următoarele fapte: [...] i) întocmirea de acte translativ de proprietate fără extras de carte funciară*”;

- trimite, prin art.6 (referitor la bunuri proprietate publică a statului care trec în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale) și art.7 (referitor la bunuri proprietate privată a statului care trec în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale) la Anexa nr.1 a legii, intitulată *Lista bunurilor proprietate publică a statului, aflate în administrarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale care se transmit în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale ca urmare a procesului de descentralizare*;

### Titlul III – Măsuri de descentralizare în domeniul culturii

- instituie dispoziții privind organizarea și funcționarea direcțiilor județene pentru cultură, respectiv a municipiului București;

- instituie derogări de la prevederile art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică;

- instituie derogări de la prevederile art.45 alin.(2) lit.i) din Legea cadastrului și publicității imobiliare nr.7/1996;

- modifică și completează Legea nr.422/2001 privind protejarea monumentelor istorice (unele modificări sunt consecință a dispozițiilor nou introduse referitoare la organizarea și funcționarea direcțiilor județene pentru cultură, respectiv a municipiului București);

- modifică Ordonanța Guvernului nr.43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național (modificări ce sunt consecință a dispozițiilor nou introduse referitoare la organizarea și funcționarea direcțiilor județene pentru cultură, respectiv a municipiului București);

- trimite, prin art.6 (referitor la bunuri proprietate publică a statului care trec în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale) și art.7 (referitor la bunuri proprietate privată a statului care trec în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale), la Anexa nr.2 a legii, intitulată *Lista bunurilor imobile proprietate publică a statului aferente Ministerului Culturii care se transferă autorităților administrației publice locale ca urmare a procesului de descentralizare*;

#### Titlul IV – Măsuri de descentralizare în domeniul turismului

- modifică Ordonanța Guvernului nr.58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România;

#### Titlul V – Măsuri de descentralizare în domeniul învățământului preuniversitar

- modifică Legea educației naționale nr.1/2011;

- instituie derogări de la prevederile art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică;

- instituie derogări de la prevederile art.45 alin.(2) lit.i) din Legea cadastrului și publicității imobiliare nr.7/1996;

- trimite, prin art.III (referitor la bunuri proprietate publică a statului care trec în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale) la Anexa nr.3 a legii, intitulată *Lista bunurilor aferente care se reorganizează în subordinea autorităților administrației publice locale care se transferă acestora, ca urmare a procesului de descentralizare. Palatele Copiilor, Cluburile elevilor și Cluburile sportive*;



Titlul VI – *Măsuri de descentralizare în domeniul mediului și schimbărilor climatice*

- modifică Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului;

- instituie dispoziții privind direcțiile județene pentru protecția mediului;

- instituie dispoziții referitoare la pescuit și acvacultură;

- modifică și completează Ordonanța de urgență a Guvernului nr.23/2008 privind pescuitul și acvacultura;

- modifică și completează Ordonanța de urgență a Guvernului nr.19/2006 privind utilizarea plajei Mării Negre și controlul activităților desfășurate pe plajă;

- modifică Ordonanța de urgență a Guvernului nr.107/2002 privind înființarea Administrației Naționale „Apele Române”;

- instituie derogări de la prevederile art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică;

- instituie derogări de la prevederile art.45 alin.(2) lit.i) din Legea cadastrului și publicității imobiliare nr.7/1996;

- trimite, prin art.4 din Capitolul II (referitor la bunuri proprietate publică a statului care trec în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale) la Anexa nr.4 a legii, în concordanță cu titlul acesteia;

- trimite, prin art.6 din Capitolul III (referitor la bunuri proprietate publică a statului care trec în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale) și art.7 din același capitol (referitor la bunuri proprietate privată a statului care trec în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale), la Anexa nr.5 a legii, în concordanță cu titlurile acesteia;

- trimite, prin articolul unic din Capitolul VII (referitor la dreptul de administrare asupra plajelor) la Anexa nr.6 a legii, intitulată *Bunuri proprietate publică a statului care fac obiectul descentralizării*;

Titlul VII – *Măsuri de descentralizare în domeniul sănătății*

- modifică și completează Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății;

- instituie derogări de la prevederile art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică;

- instituie derogări de la prevederile art.45 alin.(2) lit.i) din Legea cadastrului și publicității imobiliare nr.7/1996;

- trimite, prin art.1 din Capitolul II (referitor la bunuri proprietate publică a statului care trec în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale) și art.2 din același capitol (referitor la bunuri proprietate privată a statului care trec în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale) la Anexa nr.7 a legii, în concordanță cu titlul acesteia;

#### *Titlul VIII - Măsuri de descentralizare în domeniul tineretului și sportului*

- instituie dispoziții privind organizarea și funcționarea direcțiilor județene pentru sport și tineret, respectiv a municipiului București;

- modifică și completează Legea educației fizice și sportului nr.69/2000;

- instituie derogări de la prevederile art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică;

- instituie derogări de la prevederile art.45 alin.(2) lit.i) din Legea cadastrului și publicității imobiliare nr.7/1996;

- trimite, prin art.1 din Capitolul III (referitor la bunuri proprietate publică a statului care trec în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale) și art.2 din același capitol (referitor la bunuri proprietate privată a statului care trec în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale) la Anexa nr.8 a legii, intitulată *Lista bunurilor aferente serviciilor publice care se reorganizează în subordinea autorităților administrației publice locale care se transferă acestora, ca urmare a procesului de descentralizare.*

#### *Titlul IX – Măsuri de descentralizare în domeniul transporturilor*

Instituie doar dispoziții privind Societatea Comercială de Transport cu Metroul „Metrorex” S.A., specificând, în primul alineat al art.(1) că „În termen

*de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul, prin hotărâre, poate aproba, la cererea Consiliului General al Municipiului București, transferul cu titlu gratuit din proprietatea privată a statului în proprietatea privată a municipiului București, a Pachetului de 8.071.035 acțiuni nominative [...] ale Societății Comerciale de Transport cu Metroul <<Metrorex>> S.A. Prin această hotărâre a Guvernului se stabilește [...]*”.

#### *Titlul X – Dispoziții tranzitorii și finale*

- instituie derogări de la noul conținut normativ al art.6 din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale (art.I);

- stabilește termene de 15, 30 și, respectiv 60 de zile de la data intrării în vigoare a legii, în care ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale care au descentralizat/ transferat atribuții și competențe să procedeze la adoptarea următoarelor măsuri:

a) inițierea și aprobarea prin ordin al ministrului de resort, cu avizul ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al ministrului muncii, familiei, protecției sociale și persoanelor vârstnice, a procedurii, calendarului și proiectului de model de protocol - cadru de predare –preluare a personalului și patrimoniului care fac obiectul descentralizării, precum și evidențe, documente, registre și baze de date (termen de 15 zile);

b) supunerea spre aprobare Guvernului a proiectelor de acte normative de modificare a legislației din domeniul de competență al acestora, precum și cele care reglementează organizarea și funcționarea lor, în conformitate cu diminuarea numărului de personal, atribuțiilor și competențelor stabilite prin Lege; emiterea de ordine-instrucțiuni, norme metodologice în vederea corelării cu prevederile legii (termen de 30 zile);

c) încheierea de protocoale de predare - preluare a structurilor, personalului, mijloacelor fixe, precum și a bunurilor de natura obiectelor de inventar ce fac obiectul descentralizării (termen de 60 de zile); (art.II, III și IV).

- pentru situația proiectelor cu finanțare externă rambursabilă, contractate de Guvernul României, prin Ministerul Finanțelor Publice, aflate în implementare sau în rambursare la data intrării în vigoare a Legii, se prevede că „*Ministerul Finanțelor Publice împreună cu ministerele de resort și agențiile de implementare convin cu finanțatorii eventualele modificări care ar putea interveni asupra conținutului acordurilor de împrumut, ca urmare a intrării în vigoare a prezentei legi*” (art.V);

- prevede reglementări cu caracter tranzitoriu referitoare la activitatea serviciilor deconcentrate, respectiv structurilor descentralizate: spații, personal, conducere, număr de posturi, salarizare, finanțare (art.V-XI);

- instituie regula potrivit căreia „*În cazul în care există conflict cu prevederile din alte acte normative care reglementează domenii ce au făcut deja obiectul descentralizării, prevalează prevederile prezentei legi vizând competențele și atribuțiile descentralizate ale autorităților administrației publice locale*” (art.XII);

- stabilește că „*Trecerea bunurilor imobile care fac obiectul prezentei legi din proprietatea publică/privată a statului în proprietatea publică/ privată a unităților administrativ-teritoriale se exceptează de la înscrierea în cartea funciară.*”

*De la data predării-preluării bunurilor imobile prevăzute în anexele nr.1-8 acestea sunt supuse regimului juridic al dreptului comun și se înscriu în cartea funciară cu scutirea de plata taxelor”* (art.XIII).

71. Legea cuprinde un număr de 14 anexe, după cum urmează:

- Anexa nr.1 - *Lista bunurilor proprietate publică a statului, aflate în administrarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale care se transmit în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale ca urmare a procesului de descentralizare;*

- Anexa nr.2 – *Lista bunurilor imobile proprietate publică a statului aferente Ministerului Culturii care se transferă autorităților administrației publice locale ca urmare a procesului de descentralizare;*

- Anexa nr.3 – *Lista bunurilor aferente care se reorganizează în subordinea autorităților administrației publice locale care se transferă acestora, ca urmare a procesului de descentralizare, Palatele Copiilor, Cluburile elevilor și Cluburile sportive;*

- Anexa nr.4 – *Lista bunurilor proprietate publică a statului aflate în administrarea Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice, care se transmit în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale ca urmare a procesului de descentralizare;*

- Anexa nr.5 – *Bunuri proprietatea privată a statului care fac obiectul descentralizării;*

- Anexa nr.6 - *Bunuri proprietate publică a statului care fac obiectul legii descentralizării;*

- Anexa nr.7 – *A. Lista bunurilor imobile proprietate publică a statului aferente Ministerului Sănătății care se transferă autorităților administrației publice locale și, respectiv, B. Bunuri proprietate privată a statului care fac obiectul legii descentralizării;*

- Anexa nr.8 – *Lista bunurilor aferente serviciilor publice care se reorganizează în subordinea autorităților administrației publice locale care se transferă acestora, ca urmare a procesului de descentralizare;*

- Anexa nr.9 – *Numărul de personal și sumele destinate finanțării cheltuielilor de personal și cheltuielilor cu bunurile și serviciile structurilor care se trec de la Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale la județe, respectiv la Municipiul București;*

- Anexa nr.10 – *Numărul de personal și sumele destinate finanțării cheltuielilor de personal și cheltuielilor cu bunurile și serviciile structurilor*

*care se trec de la Ministerul Culturii la județe, respectiv la Municipiul București;*

*- Anexa nr.11 – A. Numărul de personal și sumele destinate finanțării cheltuielilor de personal și cheltuielilor cu bunurile și serviciile structurilor care se transferă de la Ministerul Educației Naționale la județe;*

*B. Numărul de personal și sumele destinate finanțării cheltuielilor de personal și cheltuielilor cu bunurile și serviciile structurilor care se transferă de la Ministerul Educației Naționale la municipii, orașe și comune;*

*- Anexa nr.12 – Numărul de personal și sumele destinate finanțării cheltuielilor de personal și cheltuielilor cu bunurile și serviciile structurilor care se transferă de la Ministerul Sănătății la județe, respectiv la municipiul București;*

*- Anexa nr.13 - Numărul de personal și sumele destinate finanțării cheltuielilor de personal și cheltuielilor cu bunurile și serviciile structurilor care se transferă de la Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice la județe, respectiv la municipiul București;*

*- Anexa nr.14 - Numărul de personal și sumele destinate finanțării cheltuielilor de personal și cheltuielilor cu bunurile și serviciile structurilor care se transferă de la Ministerul Tineretului și Sportului la județe, respectiv la municipiul București.*

### **I. Analiza criticilor de neconstituționalitate extrinsecă**

72. Cu privire la aceste critici, Curtea constată mai întâi că, în ceea ce privește procedura prevăzută de dispozițiile art.114 alin.(1) din Constituție, potrivit căroră „*Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege*”, Curtea Constituțională a stabilit, pe calea interpretării sistematice a Constituției, o serie de condiții și limite.

73. Astfel, prin Decizia nr.1557 din 18 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.40 din 19 ianuarie 2010, Curtea Constituțională a statuat că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate simplificată de legiferare, la care *„trebuie să se ajungă în extremis atunci când adoptarea proiectului de lege în procedura obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență”*.

74. Prin aceeași decizie, Curtea a mai statuat că *„angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maxima celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. [...] Prin urmare, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului, și nu Curții Constituționale ca garant al supremației Legii fundamentale”*.

75. Tot astfel, prin Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010, Curtea a reținut că *„acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare”*.

76. În considerarea acestor rațiuni, Curtea Constituțională a stabilit, prin Decizia nr.1655 din 28 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.51 din 20 ianuarie 2011, ale cărei considerente au fost reiterate de următoarele decizii ale Curții, criteriile a căror respectare este

impusă de art.114 din Constituție, respectiv: *„existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea;- necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate;- importanța domeniului reglementat; aplicarea imediată a legii în cauză”*.

77. Cu privire la efectele deciziilor sale, Curtea Constituțională a statuat în mod constant că, potrivit art.147 alin.(4) din Constituție, caracterul general obligatoriu vizează nu numai dispozitivul deciziilor Curții Constituționale, ci și considerentele pe care se sprijină acesta. În consecință, atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte întru totul atât considerentele cât și dispozitivul deciziilor Curții (de exemplu: Decizia nr.196 din 4 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.231 din 22 aprilie 2013, Decizia nr.163 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 4 aprilie 2013, Decizia nr.102 din 28 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.208 din 12 aprilie 2013, Decizia nr.1039 din 5 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.61 din 29 ianuarie 2013, Decizia nr.536 din 28 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.482 din 7 iulie 2011, Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010).

78. Examinând legea criticată în raport cu textul constituțional al art.114, astfel cum acesta a fost interpretat în jurisprudența Curții Constituționale, se constată că procedura angajării răspunderii 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 respectă normele constituționale.

79. Astfel, examinarea Programului de guvernare 2013-2016, parte integrantă a Hotărârii Parlamentului nr.45/2012 pentru acordarea încrederii



Guvernului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 21 decembrie 2012, cât și a celorlalte acte depuse la dosar, relevă importanța domeniului de reglementare al legii, inclusiv din perspectiva obiectivelor asumate de Guvern. Descentralizarea administrativă și financiară constituie expresia unui angajament major al Guvernului, așa cum este acesta prevăzut în Programul de guvernare, capitolul *Dezvoltare și administrație*, respectiv „continuarea reformei în administrația publică, cu accent pe creșterea autonomiei colectivităților locale prin declanșarea reală a procesului de descentralizare, cu respectarea principiului subsidiarității”. Este vorba despre continuarea unui proces care a început în anul 1991, odată cu adoptarea noii Constituții, și în cadrul căruia au fost parcurse o serie de etape de-a lungul timpului.

80. Potrivit expunerii de motive, „începând cu anul 1991, demersurile în domeniul descentralizării au vizat sistemul și modul de finanțare a autorităților publice locale, fiind stabilite reguli și principii, alături de noi atribuții ale acestora, cu accent pe serviciile publice. Astfel, au fost transferate de la nivel central la nivel județean și local o serie de competențe privind protecția copilului, asistență socială, sănătate, educație, tineret, poliția locală și agricultură”. Legea criticată are menirea de a dinamiza acest proces, în considerarea finalității înscrise în Programul de guvernare, astfel cum acesta a fost aprobat de Parlamentul României.

81. Se remarcă însă, din întreaga documentație pe care Guvernul a transmis-o, și chiar din punctul de vedere exprimat în cauză, că procesul de descentralizare apare ca fiind intrinsec legat de cel de regionalizare, iar măsurile vizate de Guvern pentru realizarea acestor obiective au o fundamentare comună. De asemenea, anexele *Documentului strategic* depus la dosar evidențiază ample măsuri de descentralizare propuse a fi realizate, în mai multe domenii, dintre care prezenta lege vizează doar o parte. Este adevărat că legea ce formează obiectul controlului de constituționalitate privește doar „unele măsuri de

descentralizare” și „unele măsuri de reformă”, ceea ce ar sugera o abordare graduală în cadrul strategiei propuse. Cu toate acestea, nu rezultă din documentele transmise Curții dacă măsurile stabilite prin această lege se susțin indiferent de procesul de regionalizare și nici dacă acestea se susțin indiferent de realizarea propunerilor de descentralizare a altor servicii/ competențe la nivelul aceluiași ministere.

82. Aspectele de oportunitate a măsurilor legislative propuse de Guvern în materia regionalizării/ descentralizării excedează însă competenței Curții Constituționale.

83. În ceea ce privește problemele enunțate, acestea sunt de natură să pună în discuție elemente de neconstituționalitate intrinsecă a legii, în special sub aspectul respectării principiului securității juridice, acestea urmând a fi analizate în mod distinct.

84. În expunerea de motive și punctul de vedere depus de Guvern la dosarul cauzei, au fost expuse argumente privind urgența măsurii, celeritatea procedurii, aplicarea imediată a legii în cauză, corespunzătoare celorlalte criterii stabilite de Curtea Constituțională în privința angajării răspunderii asupra unui proiect de lege.

85. Astfel, urgența și celeritatea procedurii au fost motivate în corelație cu adoptarea bugetului pe 2014 și cu faptul că în același an, 2014, începe un nou exercițiu bugetar la nivelul Uniunii Europene. Chiar dacă aceste susțineri nu sunt suficient de argumentate, (câtă vreme Guvernul nu a precizat cum ar putea influența aceste modificări - cuprinzând anumite măsuri de descentralizare în raport cu obiectivele propuse - elaborarea de proiecte în vederea absorbției fondurilor europene, în baza noilor competențe), ele susțin recurgerea la procedura angajării răspunderii asupra unui proiect de lege în contextul obiectivelor avute în vedere de Guvern, astfel cum rezultă acestea din expunerea de motive a legii și din Programul de guvernare. Este evidentă intenția Guvernului de a accelera un proces care trenează de peste douăzeci de ani și de a

realiza o corelare a unui segment de legislație, incident în domeniile supuse procesului de descentralizare. Măsura în care acest demers este realizabil, astfel cum este reglementat în prezenta lege, formează obiectul analizei cu prilejul examinării criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate.

86. Prin urmare, Curtea constată că legea criticată prevede luarea de măsuri imediate, stabilind și termene ferme sub acest aspect, pentru elaborarea de acte subsecvente și protocoale de predare-primire a bunurilor prevăzute în anexele la lege. Este, prin urmare, întrunit și criteriul referitor la aplicarea imediată a legii în cauză, stabilit, de asemenea, de Curtea Constituțională în jurisprudența sa. Discutabilă este însă posibilitatea de a realiza în aceste termene, foarte scurte, măsurile preconizate, aspect care antamează însă neconstituționalitatea intrinsecă a legii, urmând a fi analizat în mod distinct.

87. În concluzie, obiectul reglementării criticate este circumscris obiectivelor principale cuprinse în Programul de guvernare, a căror realizare impune adoptarea de măsuri care se caracterizează printr-un anumit grad de celeritate, respectiv prin imediata aplicabilitate, dată fiind complexitatea în ansamblu a problematicii pe care o implică procesul de descentralizare administrativă. Astfel fiind, Curtea constată că Guvernul și-a angajat răspunderea pe un proiect de lege cu respectarea dispozițiilor art.114 din Constituție și a criteriilor stabilite în jurisprudența Curții Constituționale, astfel încât legea criticată, prin modul în care a fost adoptată, este conformă cu art.1 alin.(4), art.61 alin.(1), art.102 alin.(1) și art.114 și art.147 din Constituție.

88. **Pentru considerentele enunțate, cu majoritate de voturi, Curtea respinge criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate 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 constituțională sub aspectul procedurii de adoptare.**

## **II. Analiza criticilor de neconstituționalitate intrinsecă**

### ***(1) Aspecte generale***

89. Obiectul de reglementare al legii criticate se deduce din titlul acesteia, care, potrivit art.41 alin.(1) 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, „*cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic*”. Așadar, în lipsa unor dispoziții generale ale legii care să orienteze reglementarea, obiectul acesteia este dat chiar prin titlu, acesta fiind circumscris măsurilor de descentralizare - cu tot ce aceasta implică sub aspectul transferului de competențe și de bunuri de la nivel central la cel local -, precum și celor de reformă privind administrația publică.

90. Legea criticată cuprinde un număr de zece titluri; opt dintre acestea reglementează măsuri de descentralizare în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale, al culturii, al turismului, al învățământului preuniversitar, al mediului și schimbărilor climatice, al sănătății, al tineretului și sportului, al transporturilor, în timp ce două titluri vizează modificări ale Legii nr.273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.618 din 18 iulie 2006, și completarea Legii nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.448 din 24 noiembrie 1998, respectiv dispoziții tranzitorii și finale.

### ***(2) Măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale***

#### **(2.1) Critici referitoare la încălcarea art.1 alin.(1) din Constituție referitor la caracterul unitar al statului român**

91. Autorii obiecției de neconstituționalitate apreciază că măsurile de descentralizare nu au fost fundamentate în mod corespunzător, astfel încât întregul „proces de descentralizare propus prin această lege este de natură să pună în cauză caracterul unitar al statului român”.

92. Curtea reține că această critică este neîntemeiată. De principiu, ca formă a structurii de stat, statul unitar se caracterizează prin existența unei formațiuni statale unice și a unui singur rând de organe centrale de stat, aspecte care nu sunt puse în discuție prin legea criticată. Tot astfel, fiind vorba doar despre unele măsuri de descentralizare, care privesc, practic, transformarea unor servicii publice deconcentrate în servicii descentralizate, cu menținerea competențelor de legiferare, elaborare a strategiilor și control la nivel central, nu se poate reține nici o afectare a caracterului unitar al statului.

93. De asemenea, Curtea constată că nu poate exista nici o antinomie între art.1 alin.(1) din Constituție referitor la caracterul unitar al statului și art.120 din Constituție privind principiul descentralizării, din contră ele se completează, obiectivul celui din urmă fiind o mai bună administrare și gestionare a resurselor locale.

**(2.2) Critici referitoare la încălcarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție cu privire la statul de drept, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor**

94. Un prim aspect vizează obligația legiuitorului de a respecta Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.453 din 25 mai 2006, atunci când adoptă măsuri care se circumscriu obiectului său de reglementare. Acest act normativ stabilește reguli generale ale procesului de descentralizare, precum și aspecte vizând etapele necesare acestuia, ceea ce demonstrează importanța pe care legiuitorul trebuie să o confere procesului de descentralizare, precum și preocuparea acestuia de a asigura standarde de calitate a activității administrației și a resurselor financiare necesare.

95. Analizând reglementarea criticată, Curtea reține că adoptarea acesteia a fost realizată cu nerespectarea Legii-cadru nr.195/2006, ceea ce se constituie într-o încălcare a dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție referitoare la obligația de respectare a legilor.

96. În acest sens, Curtea constată că legea criticată nu respectă art.5 alin.(1) din Legea-cadru nr.195/2006, care prevede că „*transferul competențelor este fundamentat pe analize de impact și realizat pe baza unor metodologii specifice și a unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în colaborare cu Ministerul Administrației și Internelor și structurile asociative ale autorităților administrației publice locale*”.

97. Astfel, din analiza documentelor transmise Curții Constituționale de către Guvern, prin adresa înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.4658/5 decembrie 2013, Curtea constată că acestea, eterogene prin conținut, vizează informări generale în privința problematicii regionalizării și descentralizării, fundamentele procesului de regionalizare în România, istoricul descentralizării în perioada 1991-2013, documente privind organizarea administrativ-teritorială a României, rapoarte privind dezvoltarea economică, demografia, mediul, transporturile, dezvoltarea rurală, incluziunea/ excluziunea socială, tipuri funcționale de localități urbane și rurale, zone de influență urbană, accesul populației la servicii de interes general, resurse naturale, potențial energetic, ocuparea și utilizarea terenurilor, execuția bugetelor locale, acte de reglementare primară sau secundară, analize de drept comparat în materie sau strategii elaborate în domenii parțial descentralizate, precum și studii, prezentări și articole în domeniile regionalizării și descentralizării. De asemenea, a fost transmis Curții și un „*Document strategic privind măsurile necesare accelerării procesului de regionalizare - descentralizare în România 2013-2016*”, fără ca acesta să poată avea semnificația juridică a unui studiu/ analiză de impact.

98. Din cercetarea documentelor menționate, Curtea constată că acestea au fost redactate de-a lungul timpului într-un cadru mai mult sau mai puțin organizat, fiind reunite și, astfel, invocate ca fiind măsuri pregătitoare ale procesului de descentralizare. În nici un caz nu se poate trage concluzia că acestea ar reprezenta analizele de impact la care Legea-cadru nr.195/2006 face

referire. Din contră, denotă o lipsă de corelare cu dispozițiile acesteia, ceea ce demonstrează neîndeplinirea obligației care incumba Guvernului și Parlamentului în temeiul art.5 alin.(1) din Legea-cadru nr.195/2006 de a realiza, respectiv de a adopta legea criticată pe analizele de impact necesare.

99. Tot astfel, art.5 alin.(2) din Legea-cadru nr.195/2006 prevede organizarea de „faze-pilot în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor pe care le exercită în prezent”, operațiune nerealizată în majoritatea domeniilor supuse reorganizării.

100. De asemenea, art.9 din Legea-cadru nr.195/2006 prevede elaborarea unor standarde de cost pentru finanțarea serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate și standarde de calitate aferente asigurării furnizării acestora de către autoritățile administrației publice locale. Curtea reține, însă, că în privința domeniilor descentralizate prin prezenta lege nu au fost elaborate astfel de standarde nici măcar la nivel estimativ; or, având în vedere importanța și complexitatea acestora, elaborarea standardelor era necesară să fie realizată anterior adoptării prezentei legi.

101. În același sens, transferul de competențe reglementat prin legea supusă controlului de constituționalitate nu respectă, sub aspectul clarității, preciziei și previzibilității normei, cadrul general impus prin Legea-cadru nr.195/2006. Potrivit art.19-28 din această lege, competențele pot fi exclusive, partajate și delegate. Pentru a se realiza o asemenea departajare strictă a acestora, legea ce cuprinde măsuri de descentralizare trebuie să fie clară, precisă și previzibilă, astfel încât destinatarul normei să își poată adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a acesteia; or, legiuitorul nu a reușit să se alinieze acestor exigențe, astfel cum se va arăta în cele ce urmează.

102. Așadar, în continuare, Curtea va puncta mai multe aspecte care vizează calitatea legii criticate cu privire la competențele descentralizate, pentru ca, ulterior, să le raporteze la exigențele art.1 alin.(5) din Constituție.

A) Titlul II – Măsuri de descentralizare în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale

103. Curtea observă că, deși Titlul II este denumit *Măsuri de descentralizare în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale*, sunt neclare măsurile de descentralizare operate în domeniul dezvoltării rurale; astfel, ca urmare a reorganizării direcțiilor pentru agricultură județene, respectiv a municipiului București prevăzută de art.1 din Titlul II al legii criticate, descentralizarea vizează numai aceste direcții, nu și componenta lor inițială de dezvoltare rurală, care, în prezent, este o structură în cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

104. Curtea reține că noile direcții pentru agricultură județene, respectiv a municipiului București preiau, printre altele, activitatea camerelor agricole județene, respectiv a municipiului București aflate în subordinea consiliilor județene, respectiv a municipiului București, instituții publice organizate potrivit prevederilor Hotărârii Guvernului nr.1609/2009 privind înființarea camerelor agricole județene, prin reorganizarea oficiilor/centrelor de consultanță agricolă județene, aflate în subordinea Agenției Naționale de Consultanță Agricolă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.924 din 30 decembrie 2009, camere care, în urma intrării în vigoare a legii criticate, se desființează. Curtea reține că, în prezent, potrivit art.2 alin.(1) coroborat cu art.14 alin.(1), (4) și (5) din Legea nr.283/2010 privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.553 din 7 august 2012, camerele agricole județene din subordinea consiliilor județene se desființează, patrimoniul acestora preluându-se de noile camerele agricole înființate în temeiul acestei din urmă legi, instituții private de interes public, nonprofit, cu personalitate juridică.

105. Astfel cum rezultă din expunerea de motive la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.58/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr.283/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 12



iunie 2013, „până la finele trimestrului I al anului 2013 [...] trebuiau să fie constituite noile structuri. [...] Ca urmare a faptului că până la această dată [data adoptării/ publicării ordonanței de urgență, respectiv 12 iunie 2013 – sn] nu au fost înființate camerele agricole, structurile înființate potrivit Hotărârii Guvernului nr.1609/2009 își continuă activitatea fără a li se putea asigura resursele financiare necesare completării veniturilor proprii pentru acoperirea cheltuielilor”. În consecință, în momentul de față, regimul juridic al camerelor agricole județene, respectiv a municipiului București este incert, iar trimiterea pe care legea criticată o face la Hotărârea Guvernului nr.1609/2009 denotă faptul că vechile camere, cu întregul lor regim juridic, continuă să ființeze, cele noi nefiind încă constituite, ceea ce echivalează cu faptul că adoptarea legii supuse controlului Curții ar avea drept rezultat abrogarea implicită a Legii nr.283/2010, aspect omis de legea criticată.

106. Art.2 alin.(2) din Titlul II al legii criticate prevede posibilitatea noilor direcții agricole județene de a colabora cu Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale în activitatea de verificare, inspecție, control și monitorizare pe care acesta o desfășoară, activitate care nu vizează neapărat sfera de competență a direcțiilor agricole județene, ci, spre exemplu, modul de acțiune al autorităților administrației publice locale. În acest sens, exemplificativ, Curtea reține dispozițiile art.2 alin.(1) din Hotărârea Guvernului nr.661/2001 privind procedura de eliberare a certificatului de producător, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.436 din 3 august 2001, care prevăd că certificatul de producător se eliberează de către primarii comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București, în cel mult 15 zile de la data solicitării, celor care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege [taxa pentru eliberarea acestor certificate se stabilește de consiliile locale, potrivit art.268 alin.(4) din Legea nr.571/2003 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.927 din 23 decembrie 2003, cu modificările și completările ulterioare, precum și art.8 alin.(1) din Hotărârea Guvernului

nr.661/2001]. În aceste condiții, monitorizarea și controlul certificării calității de producător, prevăzute de art.2 alin.(2) din Titlul II al legii, vizează activitatea, mai precis, modul în care primarii comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București își îndeplinesc atribuțiile. Or, o asemenea măsură legislativă, pe de o parte, nu vizează măsuri de descentralizare și, pe de altă parte, ar putea produce paralelisme legislative, având în vedere art.12 alin.(1) din Hotărârea Guvernului nr.661/2001 referitoare la activitatea de constatare și sancționare a contravențiilor în acest domeniu, activitate realizată de către împuterniciții prefectului și ai președintelui consiliului județean, ofițerii de poliție, sau de către împuterniciții primarului, ai prefectului, ai președintelui consiliului județean, precum și de către ofițerii și subofițerii de poliție și gardienii publici, după caz.

107. Art.5 din Titlul II prevede: *„Competențele privind reglementarea, politicile și strategiile naționale, precum și inspecția și controlul în domeniul agriculturii sunt exercitate de autoritatea centrală în domeniu, în scopul aplicării unitare a politicilor și a strategiilor agricole naționale și ale Uniunii Europene, potrivit legii”*. Atribuții similare ale Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale sunt prevăzute și în prezent la art.2 alin.(1) lit.a) și b), precum și art.3 lit.ș) din Hotărârea Guvernului nr.725/2010 privind reorganizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, precum și a unor structuri aflate în subordinea acestuia, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.548 din 4 august 2010, cu modificările și completările ulterioare. Însă, în contextul descentralizării competențelor, legiuitorul nu poate proceda la reglementarea cu caracter general a competențelor de inspecție și control ale autorității centrale în sensul de a permite acestuia de a-și configura singură domeniile astfel controlate; din contră, conținutul normativ al art.5 din Titlul II al legii ar trebui să fie mult mai precis pentru a nu crea premisele unui conflict de competență între autoritățile administrației publice centrale și locale.

108. Din cele de mai sus, Curtea reține că în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale, pe de o parte, nu se cunoaște exact nici regimul juridic al componentelor ce urmează a fi descentralizate și nici rațiunea pentru care anumite componente urmează să fie descentralizate, iar altele nu (expunerea de motive a legii necuprinzând informații în acest sens), iar pe de altă parte, controlul exercitat de administrația publică centrală, datorită modului generic de redactare a textului, urmează să vizeze nu numai activitatea structurii nou create, ci și pe cea a unor autorități ale administrației publice locale.

109. În consecință, Curtea constată că Titlul II al legii supuse controlului nu respectă exigențele constituționale care privesc calitatea legii, sub aspectul clarității, preciziei și previzibilității, astfel încât destinatarul normei nu cunoaște regimul juridic al instituțiilor/ autorităților care urmează a fi reorganizate, cu consecințe grave asupra organizării și funcționării noilor structuri, și nici nu se cunosc exact activitățile căror instituții/ autorități publice sunt supuse controlului, verificării sau monitorizării. Or, este de principiu că legea trebuie să fie clară, precisă și previzibilă; mai mult, având în vedere importanța domeniului supus reglementării, aceste cerințe trebuie să fie respectate cu strictețe pentru a nu determina o interpretare și aplicare divergentă a normei pe întreg teritoriul statului. Toate acestea demonstrează o lipsă de coerență a reglementărilor prezentate în raport cu cadrul juridic preexistent.

#### B) Titlul III – Măsuri de descentralizare în domeniul culturii

110. Legea supusă controlului de constituționalitate prevede un număr de 24 de atribuții în sarcina direcțiilor județene pentru cultură, respectiv a municipiului București. Acestea sunt, în principal, preluări cu adaptările impuse de noul cadru legislativ ale atribuțiilor actualelor direcții pentru cultură județene, care se regăsesc atât în Hotărârea Guvernului nr.90/2010 privind organizarea și funcționarea Ministerului Culturii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 22 februarie 2010, cât și în alte acte normative, spre exemplu, Ordonanța Guvernului nr.43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și

declararea unor situri arheologice ca zone de interes național, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.951 din 24 noiembrie 2006, Legea nr.182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural mobil, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.828 din 9 decembrie 2008, Legea nr.422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.938 din 20 noiembrie 2006, sau Legea muzeelor și colecțiilor publice nr.311/2003, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.927 din 15 noiembrie 2006.

111. Curtea observă că legea supusă controlului de constituționalitate modifică, sub aspectul competențelor, în mod expres, doar Legea nr.422/2001 privind protejarea monumentelor istorice și Ordonanța Guvernului nr.43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național. În aceste condiții, și în lipsa unor norme exprese de modificare/ abrogare, după caz, Curtea constată că unele acte normative de reglementare primară fie au cunoscut modificări/ abrogări implicite, fie există un paralelism legislativ [spre exemplu, emiterea certificatului de descărcare de sarcină arheologică pentru siturile arheologice, este reglementat deopotrivă de art.2 lit.p) din Capitolul I al Titlului III, cât și de art.13 lit.d) din Ordonanța Guvernului nr.43/2000].

112. Capitolul III din Titlul III al legii modifică Legea nr.422/2001 în vederea realizării corelărilor determinate de reorganizarea direcțiilor județene pentru cultură, respectiv a municipiului București și de atribuțiile conferite acestora, cu consecințe și în privința unor proceduri ca, de exemplu, clasarea/ declasarea monumentelor istorice. În acest sens, s-a prevăzut prin articolul unic pct.12 al capitolului menționat, care modifică art.34 din Legea nr.422/2001, reorganizarea comisiilor zonale ale monumentelor istorice în comisii județene, respectiv a municipiului București, pe lângă direcțiile județene pentru cultură, respectiv a municipiului București, ca organisme științifice de specialitate ale Comisiei Naționale a Monumentelor Istorice, fără personalitate juridică, cu rol

consultativ în domeniul protejării monumentelor istorice. O concluzie logică a reorganizării comisiilor zonale în comisii județene, în condițiile noii legi, ar fi multiplicarea numărului de comisii ca efect al descentralizării, de la un număr de douăsprezece (a se vedea art.1 și 7 din Regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei Naționale a Monumentelor Istorice, aprobat prin Ordinul ministrului culturii nr.2173/2013, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.211 din 15 aprilie 2013) la un număr de patruzeci și două, însă, în continuare se observă că același articol unic pct.12 al capitolului menționat, prin modificările aduse art.34 alin.(2)-(5) din Legea nr.422/2001, se referă în continuare la organizarea *comisiilor zonale*, colaborarea cu *comisiile zonale*, componența *comisiilor zonale* sau atribuțiile *comisiilor zonale*.

113. Prin urmare, Curtea constată că Titlul III al legii criticate nu respectă exigențele constituționale ale art.1 alin.(5) prin prisma faptului că, pe de o parte, operează modificări/ completări/ abrogări implicite ale cadrului normativ în vigoare, iar, pe de altă parte, reglementează în mod confuz problema direcțiilor județene pentru cultură, respectiv a municipiului București, destinatarul normei necunoscând dacă subzistă în continuare comisiile zonale, dacă noile comisii județene înființate au competențe la nivelul județului sau, deși județene, au competențe zonale.

#### C) Titlul IV – Măsuri de descentralizare în domeniul turismului

114. Modificarea operată art.20 alin.(1) lit.d) din Ordonanța Guvernului nr.58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.309 din 26 august 1998, cu modificările și completările ulterioare, se referă la acordarea unui rol deliberativ consiliului județean în privința omologării traseelor turistice și a pârtiilor de schi, menținându-se atribuția consiliului local de a participa la această activitate [noul text al art.20 alin.(3) lit. c) din Ordonanța Guvernului nr.58/1998] .

115. Totuși, art.13 din Ordonanța Guvernului nr.58/1998, recent modificat prin articolul unic pct.1 din Legea nr.282/2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.25/2010 pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.58/1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.677 din 4 noiembrie 2013, prevede că *„Omologarea pârtiilor și traseelor de schi pentru agrement, precum și a traseelor turistice montane se face de către Autoritatea Națională pentru Turism împreună cu consiliile județene pe raza cărora se află acestea, conform procedurilor elaborate de Autoritatea Națională pentru Turism și aprobate prin hotărâre a Guvernului”*. În prezent, în completarea acestei norme, art.20 alin.(1) lit.d) din Ordonanța Guvernului nr.58/1998 prevede că atât consiliile județene, cât și cele locale participă la omologarea traseelor turistice și a pârtiilor de schi.

116. Așadar, Curtea constată existența în cuprinsul aceluiași act normativ a două reglementări cu caracter antinomic – dacă la art.13 omologarea pârtiilor și traseelor de schi pentru agrement, precum și a traseelor turistice montane se face de către Autoritatea Națională pentru Turism împreună cu consiliile județene pe raza cărora se află acestea, la art.20 alin.(1) lit.d) aceeași activitate se realizează și de către consiliile județene.

117. În consecință, Curtea constată că, în privința activității menționate, ambele autorități capătă rol decizional; or, pentru realizarea aceleiași activități, două autorități ale administrației publice nu pot avea, deopotrivă, competențe decizionale. Acest lucru ar echivala cu un arbitrar, în sensul că autoritatea centrală și locală vor acționa în mod concurent. Mai mult, aceeași activitate nu poate, în același timp, să țină atât de competența decizională a autorității administrației publice centrale, cât și de cea locală. De aceea, legiuitorul ar fi trebuit să reglementeze într-un mod clar, precis și previzibil condițiile în care se exercită activitatea menționată, precum și autoritățile publice implicate în realizarea sa.

118. Legea supusă controlului de constituționalitate modifică art.20 alin.(1) lit.g) din Ordonanța Guvernului nr.58/1998 în sensul că, după caz, consiliul județean/ Consiliul General al Municipiului București autorizează funcționarea pensiunilor, activitățile ghizilor de turism, centrele de informare și promovare turistică, structurile de primire turistică și unitățile de alimentație publică situate în unitățile administrativ-teritoriale și în stațiuni turistice, în condițiile legii.

119. În acest context, se impune a se stabili dacă autorizarea funcționării pensiunilor, respectiv a structurilor de primire turistică și a unităților de alimentație publică situate în unitățile administrativ-teritoriale și în stațiuni turistice sunt operațiuni juridice distincte sau este vorba de o necorelare terminologică.

120. Astfel, Curtea procedează la o analiză a soluției legislative preconizate în privința art.20 alin.(1) lit.g) din Ordonanța Guvernului nr.58/1998 raportat la următoarele dispoziții normative:

- art.2 lit.d) din Ordonanța Guvernului nr.58/1998, referitor la definiția structurii de primire turistică;

- art.1 și art.4 alin.(4) și (8) din Hotărârea Guvernului nr.1267/2010 privind eliberarea certificatelor de clasificare, a licențelor și brevetelor de turism, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.866 din 23 decembrie 2010, cu modificările și completările ulterioare, referitor la instituția publică responsabilă în domeniul turismului de a elibera certificate de clasificare pentru structurile de primire turistice, respectiv la procedura eliberării autorizației provizorii de funcționare pentru structurile de primire turistice;

- art.2 lit.b) și c) din Normele metodologice privind eliberarea certificatelor de clasificare a structurilor de primire turistice cu funcțiuni de cazare și alimentație publică, a licențelor și brevetelor de turism, aprobate prin Ordinul Președintelui Autorității Naționale pentru Turism nr.65/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.353bis din 14 iunie 2013;

- art.1 din Hotărârea Guvernului nr.843/1999 privind încadrarea pe tipuri a unităților de alimentație publică neincluse în structurile de primire turistice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.510 din 21 octombrie 1999;

- art.268 alin.(5) din Legea nr.571/2003 privind Codul fiscal;

- art.17 alin.(1) din Legea nr.359/2004 privind simplificarea formalităților la înregistrarea în registrul comerțului a persoanelor fizice, asociațiilor familiale și persoanelor juridice, înregistrarea fiscală a acestora, precum și la autorizarea funcționării persoanelor juridice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.839 din 13 septembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, referitor la procedura de autorizare a funcționării.

121. Astfel, Curtea constată că structurile de primire turistică și unitățile alimentare (indiferent dacă au sau nu funcție turistică) vor fi autorizate de consiliul județean. „*Procedura autorizării*” pare a fi o chestiune diferită de procedura eliberării autorizației provizorii de funcționare și a certificatului de clasificare, aceste din urmă operațiuni fiind la îndemâna instituției publice responsabile în domeniul turismului, de procedura de autorizare a funcționării prevăzute de Legea nr.359/2004, cât și de autorizația privind desfășurarea activității de alimentație publică; așadar, „*procedura autorizării*” prevăzută de noua reglementare apare ca fiind una complementară procedurilor de autorizare anterior menționate. Mai mult, din textul legii criticate, întrucât se tratează distinct pensiunea de structura de primire turistică, rezultă că, prin derogare de la Legea nr.359/2004, autorizația de funcționare a pensiunilor nu se va mai emite de Oficiul Registrului Comerțului, ci de consiliul județean, chiar dacă și pensiunea este o structură de primire turistică.

122. Rezultă în mod evident că norma este lipsită de previzibilitate prin generalizarea unor termeni cărora legislația în materie le acordă un înțeles exact, propriu, nesusceptibil de interpretări. Relativizarea sensului juridic al termenilor folosiți determină apariția unor noțiuni improprii care nu se mai integrează în



domeniul legislativ reglementat, destinatarul normei fiind pus în situația de a nu mai cunoaște obligațiile legale care îi incumbă, ceea ce creează premisele aplicării discreționare a legii de către autoritățile publice.

123. Cu privire la ghizii de turism, Curtea constată că, în prezent, art.2 alin.(3) din Hotărârea Guvernului nr.305/2001 privind atestarea și utilizarea ghizilor de turism, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.140 din 21 martie 2001, cu modificările și completările ulterioare, prevede că cetățenii români pot exercita profesia de ghid de turism dacă posedă un atestat de ghid de turism eliberat de Ministerul Turismului, în baza certificatului de calificare obținut în urma absolvirii unui curs de calificare la Centrul Național de învățământ Turistic (C.N.I.T.) sau la alte instituții autorizate din România. Norma supusă controlului se referă, însă, la autorizarea *activității ghizilor de turism*, și nu la o eventuală autorizare a exercitării profesiei de ghid. Așadar, se ridică problema de a stabili dacă ghidul de turism atestat trebuie să obțină și o autorizație pentru activitățile pe care le prestează sau este doar o lipsă de rigoare legislativă și textul se referă la faptul că atestatul de ghid de turism este înlocuit cu o autorizație emisă de consiliul județean. În aceste condiții, Curtea constată că legiuitorul operează cu o terminologie neunitară, contrar unei bune tehnici legislative.

124. În privința centrelor naționale de informare și promovare turistică, conform Hotărârii Guvernului nr.9/2013 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Turism, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.40 din 18 ianuarie 2013, cu modificările ulterioare, coroborate cu Normele metodologice privind acreditarea centrelor naționale de informare și promovare turistică, aprobate prin Ordinul ministrului pentru întreprinderi mici și mijlocii, comerț, turism și profesii liberale nr.1096/2008, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.658 din 18 septembrie 2008, Curtea observă că acestea sunt acreditate de către Autoritatea Națională pentru Turism, la cererea consiliilor locale și consiliilor județene în subordinea cărora acestea

funcționează. Tot noțiunile de „național” și „acreditare” sunt utilizate și în art.10 din Hotărârea Guvernului nr.852/2008 pentru aprobarea normelor și criteriilor de atestare a stațiunilor turistice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.613 din 20 august 2008. Rezultă că, potrivit noului text, s-ar putea înființa și centre de informare și promovare turistică locale și că ele vor fi autorizate distinct de procedura acreditării în privința centrelor naționale.

125. Cu privire la reglementarea atribuției de la lit.i), Curtea constată că, potrivit acesteia, consiliul județean asigură clasificarea structurilor de primire turistică potrivit legislației în vigoare, în condițiile legii. În prezent, potrivit art.2 alin.(1) lit.e) din Hotărârea Guvernului nr.9/2013, clasificarea structurilor de primire turistice este realizată de Autoritatea Națională pentru Turism. Verbul „a asigura” înseamnă „a oferi o garanție pentru înfăptuirea unui lucru; a face ca înfăptuirea să fie sigură; a pregăti ceva în mod sigur, durabil; a garanta”. În aceste condiții, Curtea nu poate aprecia dacă acțiunea sau decizia nemijlocită de clasificare, continuă să aparțină Autorității Naționale pentru Turism sau este preluată de consiliul județean.

126. Referitor la atribuția consiliului județean prevăzută la lit.j), potrivit căreia acesta „*autorizează activitățile de agrement nautic, activitățile turistice pe plajă și activitățile ecoturistice, în condițiile legii*”, Curtea, analizând art.14 din Ordonanța Guvernului nr.58/1998, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.19/2006 privind utilizarea plajei Mării Negre și controlul activităților desfășurate pe plajă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.220 din 10 martie 2006, cu modificările și completările ulterioare, și Normele metodologice privind autorizarea plajelor în scop turistic, aprobate prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și turismului nr.1204/2010, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.236 din 14 aprilie 2010, constată că noțiunea de „activități turistice pe plajă” este ambiguă, neputându-se cunoaște, în mod cert, dacă norma se referă fie la eliberarea autorizației turistice pentru plajă, caz în care aceasta se va acorda de consiliul județean, fie la autorizarea

unor activități turistice suplimentare, neprecizate, pe plajă, distinct de cele la care ar fi îndreptățit utilizatorul, și anume titularul autorizației turistice pentru plajă.

127. Nu în ultimul rând, Curtea, cu referire la activitatea consiliilor locale, constată că, în mod recurent, se ridică problema competenței înființării de centre de informare turistică în localitățile cu activitate turistică (de interes național/ local) în condițiile în care reglementările în vigoare menționate anterior se referă la centrele naționale de informare și promovare turistică.

128. Cele expuse mai sus denotă grave probleme de tehnică legislativă cu repercusiuni asupra calității legii, destinatarul normei, fie persoane fizice sau juridice, fie autorități ale administrației publice centrale sau locale neputând cunoaște, în mod obiectiv și rațional, conduita pe care trebuie să o adopte în raport cu ipoteza normativă echivocă a legii. O atare modalitate de redactare a textului creează premisele unei aplicări discreționare a legii de către autoritățile publice în dauna persoanelor fizice sau juridice, după caz, și înfrângerea art.1 alin.(5) din Constituție, demonstrând o lipsă de coerență a reglementărilor prezentate în raport cu cadrul juridic preexistent.

D) Titlul V – Măsuri de descentralizare în domeniul învățământului preuniversitar

129. Titlul V al legii supuse controlului de constituționalitate menține numai Palatul Național al Copiilor ca unitate conexă a Ministerului Educației Naționale, în timp ce palatele și cluburile copiilor și elevilor sunt excluse din această categorie, fără însă, a se stabili subordonarea acestora față de vreo autoritate publică, ci doar faptul că sunt în finanțarea autorităților administrației publice locale [art.I pct.2 al Titlului V]. Transferul acestora la nivelul autorităților administrației publice locale nu este reglementat în mod explicit, ci rezultă doar pe cale de interpretare a dispozițiilor art.I pct.6 referitor la modificarea art.112 alin.(2)-(4) din Legea educației naționale nr.1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.18 din 10 ianuarie 2011,

care prevede că terenurile și clădirile aparținând cluburilor copiilor și elevilor fac parte din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, în administrarea consiliilor locale, iar cele ale palatelor copiilor din domeniul public al județului sau al municipiului București, în administrarea consiliilor județene sau al consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București, după caz, art.I pct.7 referitor la introducerea alin.(3<sup>1</sup>) în cadrul art.259 din Legea nr.1/2011 care reglementează numirea directorilor unităților destinate activităților extracurriculare și art.II referitor la transferul de bunuri realizat în condițiile Anexei nr.3 la lege.

130. Modificarea art.259 din Legea nr.1/2011 vizează procedura de numire a „directorilor unităților destinate activităților extracurriculare transferate la nivelul autorităților administrației publice locale”, fără a se menționa titularul dreptului de numire în funcție, spre deosebire de celelalte alineate ale art.259 din Legea nr.1/2011, care prevăd în mod expres titularul dreptului de a numi în funcție.

131. Art.II din Titlul V cuprinde o terminologie improprie, întrucât echivalează unitățile de învățământ pentru activități extrașcolare (palatele și cluburile copiilor) cu bunurile imobile în care acestea își desfășoară activitatea. Or, unitățile de învățământ au un regim juridic propriu, reglementat prin Legea nr.1/2011, și nu se confundă cu bunurile imobile menționate mai sus, astfel încât reglementarea transferului intradomenial al unităților de învățământ este inadecvată; transferul ar putea privi, eventual, bunurile acestora.

132. În consecință, impreciziile menționate afectează calitatea reglementării normative a Titlului V al legii criticate, ceea ce atrage încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție.

E) Titlul VI – Măsuri de descentralizare în domeniul mediului și schimbărilor climatice

133. Curtea remarcă faptul că sub titlul „*Măsuri de descentralizare în domeniul mediului și schimbărilor climatice*” se relevă o reglementare

eterogenă, care reunește modificări și completări ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1196 din 30 decembrie 2005, cu modificările și completările ulterioare, norme distincte referitoare la direcțiile județene pentru protecția mediului, norme distincte referitoare la pescuit și acvacultură, modificări și completări ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.23/2008 privind pescuitul și acvacultura, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.180 din 10 martie 2008, cu modificările și completările ulterioare, modificări și completări, ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.19/2006, cu modificările și completările ulterioare, modificări și completări ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.107/2002 privind înființarea Administrației Naționale „Apele Române”, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.691 din 20 septembrie 2002, cu modificările și completările ulterioare.

134. Examinând textul art.5 din Capitolul III al titlului analizat, Curtea constată o reglementare cel puțin contradictorie: pe de o parte, alin.(1) al art.5 prevede înființarea structurilor pentru pescuit și acvacultură cu preluarea personalului structurilor teritoriale aflate în subordinea Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură în cadrul aparatului de specialitate al consiliilor județene, fără distincție sau derogare, iar, pe de altă parte, alin.(2) prevede că pot fi înființate astfel de structuri în județele în care nu există structuri teritoriale. Așadar, problema care se ridică în acest caz constă în a ști câte astfel de structuri vor exista (pentru că, în același timp, acestea „se înființează” și „pot fi înființate”), mai ales că același text al art.5 alin.(2) impune și „încadrarea în numărul total de posturi ocupate, la data intrării în vigoare a prezentei legi”.

135. Modificările și completările aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr.19/2006, cu modificările și completările ulterioare, ca și ale Ordonanței de urgență ale Guvernului nr.107/2002, cu modificările și completările ulterioare, reprezintă consecința trecerii plajelor cu destinație turistică „în administrarea autorităților administrației publice locale”. Problema

pe care o ridică modul de redactare a acestor modificări (Capitolele V, VI și VII ale titlului analizat) constă în lipsa de precizie, claritate și previzibilitate a ipotezei normei juridice în raport cu Anexa nr.6 la lege, întrucât nu se înțelege dacă în privința plajelor identificate în anexă are loc o trecere a acestora din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sau numai constituirea unui drept de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale.

136. Pentru cele de mai sus expuse, Curtea constată încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție și cu privire la acest titlu al legii.

#### F) Titlul VII – Măsuri de descentralizare în domeniul sănătății

137. Noul text al art.12 alin.(2) din Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.372 din 28 aprilie 2006, cu modificările și completările ulterioare, prevede că *„pe lângă direcțiile de sănătate publică județene și a municipiului București funcționează, ca activități”* centrele de diagnostic și tratament și centrele medicale, precum și centrele județene de întreținere și reparare a aparaturii medicale și policlinicile cu plată. Este o preluare a soluției de principiu a dispozițiilor poz.A) pct.I.1. din Anexa nr.2 (*Lista cuprinzând unitățile cu personalitate juridică aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Ministerului Sănătății*) din Hotărârea Guvernului nr.144/2010 privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.139 din 2 martie 2010, fără, însă, a se preciza dacă aceste unități se organizează în subordinea direcțiilor de sănătate publică județene și a municipiului București, ci *„pe lângă”* acestea. Așadar, noțiunea folosită este improprie sub aspectul poziționării administrative a centrelor de diagnostic și tratament și centrelor medicale, precum și a centrelor județene de întreținere și reparare a aparaturii medicale și a policlinicilor cu plată.

138. Prin modificările aduse art.17<sup>1</sup> din Legea nr.95/2006 nu se prevede autoritatea competentă să numească „conducătorii” direcțiilor de sănătate publică, textul prevăzând doar că aceștia sunt numiți în condițiile legii. De asemenea, s-a înlăturat termenul de 30 de zile în care directorul coordonator sau directorul coordonator adjunct care se află în stare de incompatibilitate sau în conflict de interese, era obligat să înlătore motivele de incompatibilitate ori de conflict de interese, care ar fi atras rezilierea de plin drept a contractului de management. Noul act normativ, nu prevede sancțiunea aplicabilă „conducătorilor” direcțiilor de sănătate publică de la data apariției conflictului de interese/ incompatibilității. Chiar dacă aceștia sunt supuși evaluării conflictelor de interese/ incompatibilității potrivit prevederilor generale în materie, respectiv Legea nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.621 din 2 septembrie 2010, cu modificările ulterioare, efectele juridice ale raportului de evaluare de constatare a conflictului de interese/ incompatibilității sunt imprecis reglementate, în sensul absenței sancțiunii.

139. Așadar, caracterul imprecis și vag al reglementării determină incertitudini juridice cu privire la structura direcțiilor de sănătate publică județene și la statutul „conducătorilor” acestora, încalcându-se, astfel, art.1 alin.(5) din Constituție referitor la calitatea legii.

G) Titlul VIII – Măsuri de descentralizare în domeniul tineretului și sportului

140. Curtea constată că articolul unic alin.(7) din Capitolul I al Titlului VIII din legea criticată, potrivit căruia „*Casele de cultură ale studenților, sălile de sport și cluburile sportive care funcționează pe raza unităților administrativ-teritoriale fac parte din domeniul public al acestora și sunt administrate de*

*consiliile județene, respectiv de consiliile locale, după caz, (...)”*, cuprinde o terminologie improprie. Astfel, casele de cultură ale studenților și cluburile sportive sunt instituții publice cu personalitate juridică în subordinea Autorității Naționale pentru Tineret și în coordonarea Agenției pentru Sprijinirea Studenților [art.1 din Hotărârea Guvernului nr.801/2004 privind organizarea și funcționarea caselor de cultură ale studenților și a Complexului Cultural Sportiv Studentesc „Tei”, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 31 mai 2004], respectiv persoane juridice, înființate ca instituții publice în subordinea organelor administrației de stat [art.29 alin.(1) din Legea educației fizice și sportului nr.69/2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.200 din 9 mai 2000, cu modificările și completările ulterioare]. Or, instituțiile publice nu pot face parte din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, ci eventual bunurile acestora.

141. Legea nu dispune cu privire la subordonarea caselor de cultură ale studenților. De asemenea, nedispunându-se nimic cu privire la Complexul Cultural Sportiv Studentesc „Tei” acesta rămâne în continuare în subordinea Autorității Naționale pentru Tineret și în coordonarea Agenției pentru Sprijinirea Studenților (a se vedea și Hotărârea Guvernului nr.801/2004).

142. Referitor la numirea conducătorilor direcțiilor județene pentru sport și tineret, respectiv a municipiului București, Curtea observă că nu este indicat titularul dreptului de numire. În actuala reglementare, conform art.4 din Ordonanța Guvernului nr.15/2010 privind unele măsuri de reorganizare a activităților de tineret și sport, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.512 din 22 iulie 2010, coroborat cu art.4 din Hotărârea Guvernului nr.776/2010 privind organizarea și funcționarea direcțiilor județene pentru sport și tineret, respectiv a Direcției pentru Sport și Tineret a Municipiului București, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.558 din 9 august 2010, conducerea direcțiilor județene pentru sport și tineret, respectiv a Direcției pentru Sport și Tineret a Municipiului București este asigurată de un director



executiv numit în condițiile legii prin ordin al președintelui Autorității Naționale pentru Sport și Tineret.

143. Atribuțiile acestor direcții sunt prevăzute la articolul unic alin.(5) al Capitolului I din Titlul VIII al legii supuse controlului de constituționalitate. Curtea observă că lit.o) și ș) ale acestui text conțin aceeași soluție legislativă, ele repetându-se, ceea ce este inadmisibil într-o bună tehnică legislativă.

144. Caracterul lacunar și vag al reglementării este de natură a atrage încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție referitor la calitatea legii. Nu în ultimul rând, Curtea sesizează neglijența nepermisă în redactarea unui act normativ cu referire directă la repetarea în cadrul aceluiași articol al legii a unei atribuții a direcțiilor județene pentru sport și tineret, respectiv a municipiului București,

#### H) Titlul IX – Măsuri de descentralizare în domeniul transporturilor

145. Teza întâi a art.1 alin.(1) din cadrul Titlului IX reglementează posibilitatea transferului **cu titlu gratuit** din proprietatea privată a statului în proprietatea privată a municipiului București, la cererea autorității publice locale competente, a pachetului de acțiuni pe care statul român îl deține la S.C. Metrorex S.A. din București. Metrorex este organizată ca societate comercială pe acțiuni, care potrivit art.1 alin.(3) din Hotărârea Guvernului nr.482/1999, privind înființarea Societății Comerciale de Transport cu Metroul București „Metrorex” - S.A., publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.293 din 24 iunie 1999, desfășoară, în principal, activități de interes public și strategic. Acționarul Metrorex este statul, care deține 100% din acțiunile acestei societăți, iar Metrorex se află în subordinea Ministerului Transporturilor.

146. Trecerea acțiunilor acestei societăți în proprietatea privată a municipiului București nu reprezintă o măsură de descentralizare în sensul art.2 lit.l) din Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006, potrivit căruia descentralizarea reprezintă transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat. Or, vânzarea de acțiuni sau, cum este în cazul de

față, trecerea cu titlu gratuit a acestora în proprietatea privată a unei unități administrativ-teritoriale reprezintă mai degrabă un act de dispoziție cu privire la capitalul social al societății, dar, în nici un caz, o asemenea operațiune juridică, care până la urmă se supune regimului general al societăților, astfel cum acestea sunt reglementate în Legea societăților nr.31/1990, republicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr.1066 din 17 noiembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, nu poate întruni elementele constitutive ale unei măsuri de descentralizare. Actele de dispoziție cu privire la vânzarea/ cesionarea acțiunilor Metrorex nu țin de competența de legiferare a Parlamentului, și de cea de administrare a bunurilor proprietate publică/ privată a statului, care aparține, în mod exclusiv, Guvernului. Numai acesta are competența de a emite un act individual, pe calea unei hotărâri, adoptate în temeiul art.108 din Constituție, care să vizeze o astfel de transmitere a dreptului de proprietate.

147. Așadar, Curtea constată că există o necorelare terminologică între titlul legii și denumirea Titlului IX, pe de o parte, și conținutul normativ concret al art.1 din Titlul IX, ceea ce echivalează cu o încălcare a prevederilor art.41 și art.56 alin.(2) din Legea nr.24/2000, contrar art.1 alin.(5) din Constituție. În fine, Curtea reține că este de la sine înțeles faptul că titlul reglementării orientează întregul act normativ, neputându-se, precum în cazul de față, disimula crearea premiselor necesare transferului cu titlu gratuit al unor acțiuni într-o măsură de descentralizare.

148. Analiza dispozițiilor de mai sus demonstrează o deviere a legiuitorului de la următoarele texte legale din materia tehnicii legislative:

- art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căruia „(1) *Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]*”;

- art.13 lit.a) din Legea nr.24/2000, care prevede că „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care a) proiectul de act*

*normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune [...]”;*

- art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căruia „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc (...)”;*

- art.37 alin.(1) și (2) din Legea nr.24/2000, conform căruia „*(1) În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.*

*(2) Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie”;*

- art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căruia „*(1) Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic”;*

- art.56 alin.(2) din Legea nr.24/2000, care prevede că „*(2) Titlurile, capitolele și secțiunile se denumesc prin exprimarea sintetică a reglementărilor pe care le cuprind”.*

### **(2.3) Critici referitoare la încălcarea art.102 alin.(1) din Constituție cu privire la rolul Guvernului**

149. Autorii obiecției de neconstituționalitate consideră că legea criticată nu este de natură să determine asigurarea coerentă a conducerii generale a administrației publice. Astfel cum s-a arătat la paragrafele 94-148 ale prezentei decizii, reglementarea suferă sub aspectul coerenței și al corelării cu ansamblul actelor normative incidente în materie.

150. Cât privește, însă, modul în care Guvernul înțelege să își exercite competența sa proprie de realizare a politicii interne a țării și a conducerii generale a administrației publice, Curtea constată că o asemenea analiză vizează

mai mult aspecte de oportunitate a măsurilor pe care Guvernul a înțeles să le reglementeze prin legea criticată; or, controlul acestora excedează rolului și misiunii Curții Constituționale.

**(2.4) Critici cu privire la încălcarea art.120-122 din Constituție referitoare la administrația publică locală (Principii de bază, Autorități comunale și orășenești, Consiliul județean)**

151. Prin Decizia nr.148 din 16 aprilie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.317 din 12 mai 2003, Curtea Constituțională s-a pronunțat din oficiu, în temeiul art.144 [devenit, după revizuirea și republicarea Constituției, art.146] lit.a) teza a doua din Constituție, asupra unei inițiative de revizuire a Constituției, prilej cu care a stabilit că „inclusivă în Constituție a principiului deconcentrării administrative elimină posibilitatea coexistenței sale cu principiul descentralizării, care vizează nu doar autoritățile administrației publice locale, ci și serviciile publice. În aceste condiții, Curtea Constituțională apreciază că redactarea art.119 urmează să sufere o modificare, în sensul supunerii administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale atât principiului deconcentrării, cât și celui al descentralizării administrației publice, una dintre formele de manifestare a acestui principiu fiind autonomia locală”.

152. În consecință, urmare a deciziei Curții, textul constituțional a fost modificat prin Legea nr.429/2003 de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003, ceea ce înseamnă că în sistemul constituțional românesc cele două concepte pot coexista, neexcluzându-se reciproc.

153. Noile competențe prevăzute de legea supusă controlului de constituționalitate și transferate autorităților publice locale urmează să fie exercitate direct sau indirect, de consiliul județean sau Consiliului General al Municipiului București, după caz. Consiliul județean este definit la art.122 alin.(1) din Constituție ca fiind „*autoritatea administrației publice pentru*

*coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean*”. Această prevedere constituțională este completată prin dispozițiile art.91 din Legea administrației publice locale nr.215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 20 februarie 2007, cu modificările și completările ulterioare, (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr.433 din 26 martie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.303 din 8 mai 2009), care la alin.(1) prevede atribuțiile consiliului județean, acestea constând în:

*„a) atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;*

*b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului;*

*c) atribuții privind gestionarea patrimoniului județului;*

*d) atribuții privind gestionarea serviciilor publice din subordine;*

*e) atribuții privind cooperarea interinstituțională;*

*f) alte atribuții prevăzute de lege”.*

154. Așadar, consiliul județean are atribuții în gestionarea serviciilor publice din subordine, sens în care, conform art.91 alin.(5) din Legea nr.215/2001, asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean, sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase, emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege și acordă consultanță în domenii specifice, în condițiile legii, unităților administrativ-teritoriale din județ, la cererea acestora.

155. În legătură cu art.122 din Constituție privind consiliul județean, Curtea a constatat în jurisprudența sa că „textul respectiv conferă acestuia <<coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean>> și prevede că <<funcționează în condițiile legii>>, ceea ce nu este incompatibil cu obligația de a organiza un

serviciu public de interes județean, stabilită printr-un act normativ cu putere de lege. Acest serviciu interesează în mod evident și consiliile comunale și orașenești, întrucât asigură protecția plantelor și carantina fitosanitară în întregul județ, respectiv în municipiului București” (Decizia nr.347 din 18 decembrie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.62 din 29 ianuarie 2002).

156. În aceste condiții, Curtea constată, de principiu, că transferul competențelor exercitate de ministere/ organe de specialitate ale administrației publice centrale fie în sarcina consiliului județean, fie în cel al consiliului local nu este contrar art.120 - 122 din Constituție.

157. În continuare, Curtea reține că transferul competențelor la nivelul autorităților administrației publice locale trebuie să aibă în vedere capacitatea administrativă a acestora de a gestiona competențele astfel transferate. „*Documentul strategic privind măsurile necesare accelerării procesului de regionalizare-descentralizare în România 2013-2016*”, precizează că, de principiu, transferul unor atribuții la nivelul autorităților administrației publice ale comunelor, orașelor, municipiilor a vizat administrarea unor bunuri (plaje cu destinație turistică, cluburile copiilor, elevilor și a celor sportive școlare), în timp ce competențele structurilor care au fost descentralizate dat fiind că își exercită, în prezent, atribuțiile la nivel județean, s-a realizat, în principal, la nivelul autorităților publice ale județului/ municipiului București.

158. O atare abordare nu este, în principiu, de natură să încalce art.120-122 din Constituție, cu condiția ca legiuitorul să ia în calcul capacitatea administrativă *efectivă și reală* a unităților administrativ-teritoriale de a-și gestiona competențele transferate.

159. Curtea observă că, potrivit art.2 lit.1) din Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006, 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.

160. În consecință, 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.1257 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.

161. Legea criticată 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.

162. Curtea reține că în prealabil adoptării prezentei legi, a fost emisă, încă din anul 2009, Hotărârea Guvernului nr.961/2009 privind aprobarea Ghidului-cadru pentru elaborarea standardelor minime de calitate și a standardelor minime de cost pentru serviciile publice descentralizate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.596 din 28 august 2009, care reprezintă cadrul general în această materie. Pe baza acesteia Guvernul ar fi trebuit să fi adoptat, în prealabil angajării răspunderii sale asupra legii criticate, standardele de cost în privința domeniilor vizate de prezenta lege (a se vedea și paragraful 100 al prezentei decizii) pentru a cunoaște cuantumul acestor costuri. În lipsa aprobării standardelor de costuri, transferul de competență financiară apare ca fiind unul iluzoriu.

163. Curtea, analizând art.I și XI din Titlul X al legii criticate, ajunge la concluzia potrivit căreia, de principiu, ca măsură tranzitorie, pentru anul 2014 finanțarea cheltuielilor descentralizate se face din sumele aferente finanțării structurilor deconcentrate, sume prevăzute în bugetele ordonatorilor principali de credite ai bugetului de stat pe anul 2014. Începând cu anul 2015 urmează, însă, să se aplice pe deplin art.6 din Legea nr.273/2006.

164. De asemenea, Curtea observă că autoritățile administrației publice locale, și anume consiliile județene, respectiv Consiliul General al Municipiului București, pot stabili taxe/ tarife pentru serviciile prestate de către instituțiile publice descentralizate [spre exemplu, art.2 alin.(3) și (4) din Titlul II, art.III din



Titlul IV, art.I pct.10 din Capitolul I al Titlului VII, articolul unic alin.(6) al Capitolului I din Titlul VIII], pentru a susține, în final, efortul financiar al bugetului local ocazionat de preluarea acestora. Însă, Curtea constată că legiuitorul a prevăzut faptul că taxele și tarifele astfel stabilite nu sunt în sine de ajuns pentru o asemenea sarcină și a reglementat, nu ca excepție, ci ca regulă, alimentarea bugetelor locale din bugetul de stat (a se vedea art.I din Titlul I al legii cu referire la modificarea art.6 din Legea nr.273/2006).

165. Cu privire la finanțarea activităților descentralizate, Curtea, în jurisprudența sa, a statuat că „actele normative criticate cuprind unele dispoziții ce denotă preocuparea pentru asigurarea condițiilor materiale de funcționare a serviciilor trecute la consiliile județene și la Consiliul General al Municipiului București, inclusiv trecerea patrimoniului, posibilitatea de a se stabili tarife pentru serviciile prestate etc. În ceea ce privește volumul surselor de finanțare, care în realitate este motivul criticii de constituționalitate, Curtea constată că aceasta nu este o problemă de constituționalitate, ci de legiferare” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.347 din 18 decembrie 2001, anterior citată).

166. Fără a reveni asupra acestei jurisprudențe, Curtea reține că, în cauza de față, modul de reglementare a textelor supuse controlului de constituționalitate nu asigură *ab initio* suficiente resurse financiare realizării în bune condiții a competențelor descentralizate. Susținerea acestora trebuie realizată din bugetele locale și numai în mod excepțional din cel al bugetului 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 cointeresate 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.

167. 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.

### **(2.5) Critici referitoare la încălcarea art.123 din Constituție privind prefectul**

168. Autorii obiecției de neconstituționalitate consideră că, prin transferul de competențe de la nivel central la nivel local, respectiv a structurilor deconcentrate ale ministerelor în subordinea consiliilor județene, „legea goleşte de conținut instituția prefectului, rolul și atribuțiile acestuia la nivelul județelor”.

169. Potrivit art.123 alin.(2), (3) și (5) teza întâi din Constituție, „*prefectul [...] conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale*”, „*atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică*”, respectiv „*prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal*”.

170. Din analiza acestor dispoziții, Curtea constată, pe de o parte, că rolul prefectului nu poate fi redus numai la cel de conducător al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice din unitățile administrativ–teritoriale, pentru a se susține că prin descentralizarea acestor servicii, „se goleşte de conținut” instituția prefectului. Acesta exercită, de asemenea, funcții de tutelă administrativă și are numeroase alte atribuții stabilite prin lege organică (a se vedea, în acest sens, Legea nr.340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.225 din 24 martie 2008, cu modificările și completările ulterioare).

171. Pe de altă parte, autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că descentralizarea tuturor sau a mării majorități a serviciilor publice deconcentrate

menționate ar conduce la inaplicabilitatea unei norme constituționale privitoare la rolul prefectului. În cauză nu poate fi reținută această din urmă situație deoarece norma constituțională are un înțeles evolutiv; astfel, art.123 alin.(2) din Constituție nu privește obligația legiuitorului de a înființa și menține servicii publice deconcentrate, ci se referă la faptul că în măsura în care unele servicii publice au fost deconcentrate ele se vor afla sub conducerea prefectului, neopunându-se opțiunii legiuitorului de a descentraliza serviciile publice astfel deconcentrate.

***(3) Măsurile de transmitere a dreptului de proprietate asupra bunurilor din domeniul public/privat al statului în domeniul public/privat al unităților administrativ-teritoriale***

**(3.1) Aspecte generale**

172. Analizând legea supusă controlului de constituționalitate prin raportare la art.1 alin.(5), art.120 și art.136 alin.(2) și (4) din Constituție, Curtea reține că aceasta instituie un mecanism derogator de la legi-cadru în materia proprietății (Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.505 din 15 iulie 2011, cu modificările ulterioare, Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare, Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr.7/1996, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.83 din 7 februarie 2013, cu modificările și completările ulterioare), prin intermediul căruia se realizează un transfer masiv de bunuri din domeniul public/privat al statului, în domeniul public/ privat al unităților administrativ-teritoriale.

173. Desigur, este de principiu că legiuitorul poate institui oricând derogări de la cadrul normativ în vigoare, în virtutea principiului de drept conform căruia *specialia generalibus derogant*, însă actul normativ derogatoriu nu trebuie să lipsească de eficiență dispozițiile constituționale, ceea ce ar echivala cu nerespectarea cerințelor de calitate a legii.

174. Astfel, Curtea reține că, în contextul inexistenței unei distincții clare a bunurilor care fac obiectului transferului intradomenial, din perspectiva apartenenței acestora la domeniul public sau privat al statului, la momentul transferului, caracterului imprecis al regimului juridic al unor bunuri imobile, ori lipsa unei reglementări clare a însăși măsurii juridice dispuse de lege cu privire la unele dintre bunuri, mecanismul derogator instituit de legea criticată este de natură să contravină principiului securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă, ceea ce determină afectarea regimului juridic de proprietate publică, astfel cum se va arăta în mod detaliat în cele ce urmează.

175. Pe de altă parte, o serie de inconsecvențe de natură terminologică, omisiuni sau contradicții cu însăși textele legii, apte să creeze incertitudine sub aspectul operațiunilor juridice reglementate și a situației bunurilor la care se referă, generează o lipsă de coerență, claritate și previzibilitate a normei legale, care este de natură să înfrângă principiul securității juridice, sub aspectul componentei sale referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

### **(3.2) 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**

176. În ceea ce privește condițiile în care se poate realiza transferul bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, Curtea reține incidența dispozițiilor art.860 alin.(3) din Codul civil și art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998, potrivit cărora, dacă astfel de bunuri formează obiectul exclusiv al proprietății publice, a statului sau unităților administrativ-teritoriale, în temeiul unei legi organice, trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, sau invers, operează numai printr-o modificare a legii organice [art.860 alin.(3) teza întâi din Codul civil].

177. În celelalte cazuri, și anume când bunurile pot aparține, potrivit destinației lor (în temeiul criteriului uzului sau interesului public național, județean sau local), iar nu printr-o declarație expresă a legii, fie domeniului public al statului, fie domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, trecerea din domeniul public al statului în cel al unităților administrativ-teritoriale, sau invers, se face în condițiile legii, respectiv art.9 din Legea nr.213/1998, și anume la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului, sau, simetric, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, sau a consiliului local [art.860 alin.(3) teza a doua din Codul civil].

178. Așadar, Curtea constată 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 aparținea 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, și anume printr-un act individual, hotărâre de Guvern sau consiliu local, în funcție de sensul transferului.

179. Din analiza bunurilor inserate în anexele legii criticate, rezultă că se transmit bunuri imobile (construcții, terenuri), mijloace fixe, obiecte de inventar, care, prin natura lor, nu sunt susceptibile de a face obiectul exclusiv al proprietății publice, potrivit enumerării din art.136 alin.(3) din Constituție, ci, dimpotrivă, potrivit destinației lor, respectiv uzul sau interesul public național, județean sau local, pot aparține fie domeniului public al statului, fie domeniului

public al unității administrativ-teritoriale, caz în care sunt incidente dispozițiile art.869 alin.(3) teza finală din Codul civil, potrivit căroră, trecerea din domeniul public al statului în cel al unității administrativ-teritoriale se poate face numai în condițiile respectării art.9 din Legea nr.213/1998.

180. În acest context, Curtea reține că legea supusă controlului de constituționalitate instituie o derogare de la prevederile legale mai sus citate, substituind acte individuale (hotărâri de Guvern) 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.1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, control garantat prin art.126 alin.(2) din Constituție.

181. Astfel, mecanismul derogator de transmitere a proprietății, reglementat prin legea criticată, fără respectarea procedurii legale în vigoare și fără individualizarea corectă a bunurilor, astfel cum va fi detaliat, în continuare, la parag.201 – 224 și 234 - 255, 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).

**(3.3) Modalitatea de transfer al bunurilor din domeniul privat al statului în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale încalcă art.120 din Constituție**

182. În ceea ce privește transferul bunurilor din domeniul privat al statului în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, Curtea observă că nu există nici un act normativ care să reglementeze în mod expres condițiile în care se poate face acest transfer.

183. Bunurile proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale sunt supuse regulilor de drept comun, însă, dată fiind caracteristica statului sau a unităților administrativ-teritoriale de a fi atât persoane juridice civile, cât și subiecte de drept public, regimul juridic de drept comun al bunurilor din domeniul privat al acestora este marcat de elemente de drept public. Pe de altă parte, raporturile dintre autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale nu sunt raporturi de subordonare, ci de colaborare, în virtutea principiului autonomiei locale. Astfel, raporturile dintre cele două categorii de autorități publice, în privința transferului bunurilor din domeniul privat al statului în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale nu pot fi decât de natură contractuală, însă nu în sensul dreptului comun, ci marcate de scopul, destinația acestor bunuri, care, spre deosebire de cele din domeniul public, pot fi exploatate în scopul realizării unui profit, destinat tot realizării intereselor generale ale societății.

184. Așadar, 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).

185. 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

încălcarea 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.

**(3.4) 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**

186. În temeiul legii criticate, concomitent cu transmiterea dreptului de proprietate publică, s-a constituit un drept de administrare în favoarea unei autorități a administrației publice locale, fiind revocat, implicit, dreptul de administrare atribuit ministerului de resort sau serviciilor deconcentrate ale acestuia, după caz (a se vedea, în acest sens, art.6 cuprins în Cap.II – *Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu* din Titlul II – *Măsuri de descentralizare în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale*, art.6 cuprins în Cap.II - *Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu* din Titlul III – *Măsuri de descentralizare în domeniul culturii*, art.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 din Cap.III – *Dispoziții referitoare la pescuit și acvacultură* și 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 cuprins în Cap.II - *Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu* din Titlul VII – *Măsuri de descentralizare în domeniul sănătății*, art.1 cuprins în Cap.III - *Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu* din Titlul VIII – *Măsuri de descentralizare în domeniul tineretului și sportului*).

187. 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, 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.

188. Curtea constată că, potrivit art.867 din Codul civil, dreptul de administrare se constituie, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, prin acte administrative cu caracter individual, de încredințare a bunurilor proprietate publică regiilor autonome sau, după caz, autorităților administrației publice centrale sau locale și altor instituții publice de interes național, județean sau local, autoritățile care îl constituie având și dreptul de a controla modul în care este exercitat dreptul de administrare de către titularul său.

189. În acest context, Curtea remarcă, cu titlu particular, și faptul că dreptul de administrare conferă titularului atributele posesiei, folosinței și dispoziției, însă nu în mod necondiționat, întocmai ca dreptul de proprietate, ci cu respectarea strictă a obligațiilor prevăzute în actul de constituire, precum și a limitelor materiale și juridice ale bunului asupra căruia se constituie; de aici rezultă și inopozabilitatea dreptului de administrare față de autoritățile publice care l-au constituit.

190. Având în vedere aceste caractere juridice ale dreptului de administrare, 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, transmițând 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.

191. Pentru toate aceste considerente, Curtea reține că modalitatea de constituire a unui drept de administrare asupra bunurilor proprietate publică, supuse transferului interdomenial, în condițiile legii criticate, este incompatibilă cu noțiunea și caracterile 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.

**(3.5) Măsurile legislative privind proprietatea publică neconforme art.1 alin.(5) coroborat cu art.136 alin.(2) și (4) din Constituție**

192. De asemenea, în temeiul legii criticate, concomitent cu transmiterea dreptului de proprietate privată, s-a constituit un drept de administrare în favoarea unei instituții publice locale, asupra bunurilor care au trecut în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, fiind revocat, implicit, dreptul de administrare atribuit ministerului de resort sau serviciilor deconcentrate ale acestuia, după caz (a se vedea, în acest sens, art.7 cuprins în Cap.II – *Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu* din Titlul II – *Măsurile de descentralizare în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale*, art.7 cuprins în Cap.II - *Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu* din Titlul III – *Măsurile de descentralizare în domeniul culturii*, art.7 cuprins în Cap.III – *Dispoziții referitoare la pescuit și acvacultură* din Titlul VI – *Măsurile de descentralizare în domeniul mediului și schimbărilor climatice*, art.2 cuprins în Cap.III - *Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu* din Titlul VIII – *Măsurile de descentralizare în domeniul tineretului și sportului*).

193. Curtea constată că textele legale enunțate mai sus acreditează existența unei identități de tratament juridic între dreptul de proprietate publică și privată a statului în ceea ce privește constituirea unui drept real de administrare. Or, Curtea reține că, de esența dreptului real de administrare, astfel cum acesta este consacrat prin art.136 alin.(4) din Constituție, precum și prin art.12 alin.(5) din Legea nr.213/1998, art.861 alin.(3), art.866 și art.867 – 870 din Codul civil, este faptul că acesta se constituie doar asupra bunurilor proprietate publică, în timp ce bunurile proprietate privată a statului urmează regimul juridic comun al proprietății private.

194. Așadar, configurația juridică dată dreptului de administrare nu este specifică celei consacrată de cadrul legislativ în vigoare. De aceea, Curtea constată că normele menționate sunt imprecise, ceea ce este de natură a încălca art.1 alin.(5) din Constituție și, pe cale de consecință, art.136 alin.(2) și (4) din Constituție.

195. O observație specială, în acest context, se impune în legătură cu articolul unic cuprins în Cap.VII – *Dispoziții finale cu privire la prezentul titlu* din Titlul VI – *Măsuri de descentralizare în domeniul mediului și schimbărilor climatice*, care prevede constituirea unui drept de administrare pentru autoritățile administrației publice locale ale unităților administrativ-teritoriale pe a căror rază teritorială se află anumite plaje din județul Constanța, evidențiate în Anexa nr.6, care face parte integrantă din lege. Analizând aceste prevederi legale, Curtea observă că statul păstrează dreptul de proprietate publică, și conferă administrarea unei autorități a administrației publice locale, măsură legislativă care nu este compatibilă cu regimul juridic al dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, care presupune constituirea acestuia prin acte juridice de drept administrativ, în cadrul unor raporturi de subordonare. Însă din moment ce nu există raporturi de subordonare între Guvern, în calitate de administrator general al bunurilor aparținând domeniului public al statului, pe de o parte, și un consiliu local, pe de altă parte, Curtea

reține că imposibilitatea juridică de constituire a dreptului real de administrare indică faptul că intenția de reglementare vizează transmiterea dreptului de proprietate.

196. Astfel, în vreme ce prevederile articolului unic cuprins în Cap.VII din Titlul VI al legii criticate par a stabili constituirea unui drept de administrare, dispozițiile cuprinse în Anexa nr.6, cuprinsă în legea criticată, care enumeră bunurile supuse operațiunii juridice reglementate prin aceeași prevedere legală, se referă la o transmitere a bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale, așadar de un transfer de proprietate, ceea ce generează o evidentă antinomie juridică, sub aspectul drepturilor care se transferă/ constituie.

197. În concluzie, pentru toate aceste considerente, prevederile articolului unic cuprins în Cap.VII din Titlul VI și ale Anexei nr.6 sunt contrare dispozițiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(5) și art.136 alin.(4).

198. În legătură cu acest ultim aspect, în acord cu jurisprudența sa, (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012), Curtea reține că existența unor soluții legislative contradictorii și anularea unor dispoziții legale prin intermediul altor prevederi cuprinse în același act normativ conduce la încălcarea principiului securității raporturilor juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art.1 alin.(3) din Legea fundamentală.

199. 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.

200. 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.

201. 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 clasificarea bunurilor din domeniul public al statului, aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr.1718 din 3 martie 2011, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.186 din 17 martie 2011.

202. În egală măsură, Curtea constată existența, în majoritatea cazurilor, a unor valori de inventar neactualizate, contrar art.2<sup>1</sup>, art.2<sup>2</sup> și art.2<sup>3</sup> din Ordonanța Guvernului nr.81/2003 privind reevaluarea și amortizarea activelor fixe aflate în patrimoniul instituțiilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.624 din 31 august 2003 (a se vedea Anexele nr.1, nr.2, nr.3, nr.4, nr.5, nr.7 și nr.8 la legea criticată).

203. Or, având în vedere prevederile art.1 alin.(2), și art.2 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căroră „(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.

204. Astfel, Curtea constată inconsecvențe de natură terminologică și contradicții cu însăși textele legii, care creează incertitudine sub aspectul operațiunilor juridice și a situației bunurilor la care se referă, după cum va fi detaliat în continuare:

A) Anexa nr.1 - Lista bunurilor proprietate publică a statului, aflate în administrarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale care se transmit în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale ca urmare a procesului de descentralizare

205. Analizând conținutul acestei anexe, prin raportare la prevederile corespunzătoare din legea criticată, respectiv art.7 din Cap.II cuprins în Titlul II, Curtea observă că, deși, în temeiul prevederii legale incidente, „*bunurile, prevăzute în anexa nr.1, proprietate privată a statului aflate în administrarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, a serviciilor deconcentrate, instituțiilor publice care se reorganizează, trec în domeniul privat al județelor, respectiv al municipiului București (...)*”, Anexa nr.1 nu conține nicio referire la bunuri proprietate privată a statului. Dimpotrivă, în titlul acesteia se face vorbire numai de bunuri proprietate publică a statului, astfel încât, în aceste condiții,

ipoteza normei juridice incidente, apare ca fiind lipsită de obiect, determinând o lipsă de claritate, precizie și previzibilitate a normei juridice.

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

207. Sub aspectul valorii de inventar, există multe cazuri în care aceasta nu este actualizată. Astfel, valoarea de inventar a unei suprafețe de livadă de 1925 mp este de 1 leu (Anexa nr.1, pagina 19, poziția 9), a unui laborator din cărămidă în suprafață construită de 240 mp, cu teren aferent de 4300 mp este de 13 lei, (pagina 23, poziția 10) a unui teren arabil de 34,07 de ha este de 1 leu (pagina 25 poziția 2) a unui imobil denumit „*casa ciobani*” în suprafața de 1000 mp, cu valoare de inventar de 0 lei (pagina 29, poziția 6), etc.

B) Anexa nr.2 – Lista bunurilor imobile proprietate publică a statului aferente Ministerului Culturii care se transferă autorităților administrației publice locale ca urmare a procesului de descentralizare

208. Curtea constată, în privința Anexei nr.2, aceeași situație juridică echivocă în privința bunurilor proprietate privată a statului, la care face referire art.7, cuprins în Cap.II din Titlul III, din legea criticată, în sensul că această prevedere legală nu este în concordanță cu Anexa nr.2, care nu cuprinde nicio distincție în sensul evidențierii altor bunuri decât cele proprietate publică a statului.

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

210. De asemenea, Curtea reține că în titlul Anexei nr.2 sunt utilizați termeni improprii pentru operațiunile juridice care rezultă din însăși conținutul anexei în cauză, respectiv, care sunt reglementate de prevederea legală incidentă. Astfel, deși din conținutul Anexei nr.2 rezultă că bunurile sunt în administrarea Ministerului Culturii sau a altor servicii deconcentrate ale acestuia, în titlul

acesteia este utilizată sintagma „*bunuri (...) aferente Ministerului Culturii*”, sintagmă care nu explicitează ce drept real corespunzător dreptului de proprietate publică exercită Ministerului Culturii.

C) Anexa nr.3 – Lista bunurilor aferente care se reorganizează în subordinea autorităților administrației publice locale care se transferă acestora, ca urmare a procesului de descentralizare. Palatele Copiilor, Cluburile elevilor și Cluburile sportive

211. Curtea reține și în acest caz o reglementare confuză din punct de vedere a termenilor juridici folosiți, de natură a crea o lipsă de certitudine juridică asupra regimului juridic al bunurilor ce fac obiectul legii criticate, în contextul în care titlul Anexei nr.3 se referă la „*bunuri aferente care se reorganizează în subordinea autorităților administrației publice locale*”. Or, operațiunea juridică de reorganizare nu vizează bunurile, ci persoanele juridice.

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

213. De asemenea, în cuprinsul anexei, la coloana *Denumirea bunului* este redată denumirea persoanei juridice care folosește imobilul respectiv, iar la coloana *Persoana juridică de la care se transmite* nu rezultă cine este în prezent titularul dreptului de administrare, care poate fi Ministerul Educației Naționale sau o altă autoritate publică.

D) Anexa nr.4 – Lista bunurilor proprietate publică a statului aflate în administrarea Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice, care se transmit în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale ca urmare a procesului de descentralizare

214. Sub aspectul individualizării bunurilor, Curtea constată că Anexa nr.4 cuprinde bunuri imobile, evidențiate cu adresă, valoare de inventar și „număr MFP”, (respectiv numărul din inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, în sensul Hotărârii Guvernului nr.1705/2006 pentru



aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1020 din 21 decembrie 2006, cu modificările și completările ulterioare), fără a exista individualizarea cu număr de carte funciară.

E) Anexa nr.5 – Bunuri proprietate privată a statului care fac obiectul descentralizării. Bunuri proprietate publică a statului care fac obiectul legii descentralizării

215. Curtea reține că, în ceea ce privește bunurile proprietate publică a statului cuprinse în anexă, nu rezultă nici din titlul anexei, nici din cuprinsul acesteia, titularul dreptului de administrare sau situația juridică actuală a bunului.

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

217. De asemenea, sub aspectul individualizării bunurilor, Curtea constată că descrierea tehnică a bunurilor imobile proprietate privată prevede doar suprafața în hectare, neexistând niciun element de identificare a terenurilor, cu excepția localităților unde se află acestea. Curtea mai reține că rubricile din tabel sunt completate selectiv, fără a exista rigoarea caracteristică tehnicii legislative.

F) Anexa nr.6 - Bunuri proprietate publică a statului care fac obiectul legii descentralizării

218. Sub aspectul individualizării bunurilor, Curtea constată că Anexa nr.6, care se referă la anumite plaje cu destinație turistică situate în județul Constanța, este singura anexă care identifică bunurile enumerate prin numărul de carte funciară, „număr MFP”, fiind de asemenea prevăzută și valoarea de inventar.

G) Anexa nr.7 – A. Lista bunurilor imobile proprietate publică a statului aferente Ministerului Sănătății care se transferă autorităților administrației

publice locale B. Bunurile proprietate privată a statului care fac obiectul legii descentralizării

219. Sub aspectul individualizării bunurilor, Curtea constată că Anexa nr.7 cuprinde bunuri imobile, evidențiate cu adresă, valoare de inventar și „număr MFP”, fără a exista individualizarea cu număr de carte funciară.

H) Anexa nr.8 – Lista bunurilor aferente serviciilor publice care se reorganizează în subordinea autorităților administrației publice locale care se transferă acestora, ca urmare a procesului de descentralizare

220. Sub aspectul individualizării bunurilor, Curtea constată că Anexa nr.8 cuprinde bunuri identificate numai prin „număr MFP” (uneori FN), fără valoarea de inventar și fără a exista individualizarea cu număr de carte funciară.

221. Succinta prezentare a Anexelor nr.1-8, cu raportare la prevederile legii criticate, relevă 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.

222. 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 „aferente” 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.

**(4) Concluzii cu privire la încălcarea, prin măsurile de descentralizare și de transfer masiv de proprietate, a dispozițiilor art.1 alin.(5), art.120 și art.136 alin.(2) și (4) din Constituție**

#### **(4.1) Jurisprudența Curții Constituționale cu privire la art.1 alin.(5) din Constituție**

223. Curtea, în jurisprudența sa, a stabilit că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr.234 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.558 din 7 septembrie 2001, sau Decizia nr.53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2011) și că „statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta” (Decizia nr.22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.233 din 17 martie 2004), ceea ce înseamnă că acesta „implică, prioritar, respectarea legii, iar statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă domnia legii” (Decizia nr.13 din 9 februarie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.178 din 26 aprilie 1999). Totodată, principiul securității raporturilor juridice civile constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art.1 alin.(3) din Legea fundamentală (a se vedea, în acest sens, Deciziile nr.570 din 29 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 18 iunie 2012, nr.615 din 12 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.454 din 6 iulie 2012, nr.980 și nr.981 din 22 noiembrie 2012, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.57 și, respectiv, nr.58 din 25 ianuarie 2013 sau nr.19 din 22 ianuarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.84 din 7 februarie 2013).

224. Curtea a mai reținut că „principiul legalității este unul de rang constituțional” (a se vedea Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009), astfel încât „încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art.1 alin.(5) din

Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art.1 alin.(3) din Constituție” (a se vedea Decizia nr.783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 3 octombrie 2012).

225. Curtea reține că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia Curții Constituționale nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.674 din 1 noiembrie 2013).

226. În privința incidenței normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea a mai arătat că deși ele „nu au valoare constituțională, [...] prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.

Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, Decizia nr.681 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.477 din 12 iulie 2012, Decizia nr.447 din 29 noiembrie 2013, citată mai sus, Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.5 din 7 ianuarie 2014). De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013, anterior citate).

227. Se mai reține că, potrivit jurisprudenței sale, instanța constituțională este o „instituție fundamentală a statului, cu rol de garant al supremației Constituției, al statului de drept și al principiului separației și echilibrului puterilor” (Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 8 octombrie 2012). Toate acestea presupun, printre altele, competența Curții, în limitele Constituției, desigur, de a asigura conformitatea întregului fond activ al legislației cu normele și principiile fundamentale (Decizia nr.728 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.478 din 12 iulie 2012).

#### **(4.2) Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la noțiunile de claritate a legii și securitate a raporturilor juridice**

228. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că sintagma „prevăzut de lege” înseamnă nu doar o anume bază legală în dreptul intern, dar și calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă și previzibilă (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în cauza *Rotaru împotriva României* parag.55, sau Hotărârea din 16 februarie 2000, pronunțată în cauza

*Amann împotriva Elveției*, parag.50). Curtea a mai stabilit, potrivit jurisprudenței sale constante, că sintagmele „<<prevăzute de lege>> [...] au legătură [...] cu calitatea legii respective: ele cer accesibilitatea acestora la persoanele interesate și o formulare destul de precisă pentru a le permite, înconjurându-se, la nevoie, de sfaturi înțelepte, să prevadă, la un nivel rezonabil în împrejurările cauzei, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită acțiune” (Hotărârea din 8 iunie 2006, pronunțată în cauza *Lupșa împotriva României*, parag.32).

229. De asemenea, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a stabilit că principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept. În acest sens sunt hotărârile din 6 decembrie 2007, 2 iulie 2009, 2 noiembrie 2010, 20 octombrie 2011 sau 16 iulie 2013, pronunțate în cauzele *Beian împotriva României* (nr.1), parag.39, *Iordan Iordanov și alții împotriva Bulgariei*, parag.47, *Ștefănică și alții împotriva României*, parag.31, *Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei*, parag.56, respectiv *Remuszko împotriva Poloniei*, parag.92.

230. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a mai statuat că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții [Hotărârea din 1 decembrie 2005 pronunțată în cauza *Păduraru împotriva României*, parag.92 sau Hotărârea din 6 decembrie 2007 pronunțată în cauza *Beian împotriva României* (nr.1), parag.33].

231. De asemenea, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a recunoscut în mod implicit necesitatea respectării așteptărilor legitime ale cetățenilor cărora li se adresează o reglementare legală, spre exemplu, în Hotărârea din 15 iulie 2004, pronunțată în Cauza C-459/02 - *Willy Gerekens și Asociația agricolă Procol pentru promovarea comercializării produselor lactate*

împotriva Marelui Ducat al Luxemburgului, parag.23 și 24, sau Hotărârea din 29 iunie 2010, pronunțată în Cauza C-550/09 - *Proces penal împotriva lui E. și F.*, parag.59.

#### **(4.3) Neconstituționalitatea măsurilor de descentralizare și de transfer masiv de bunuri din proprietatea publică/ privată a statului**

232. Având în vedere cele reținute la parag.91-222, ale prezentei decizii, Curtea constată că legea criticată, în ansamblul său, nu se circumscrie cadrului normativ prevăzut prin Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006 și instituie, în mod nepermis, un mecanism derogator imprecis de la legi-cadru în materia proprietății, și anume Legea nr.287/2009 privind Codul civil, Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică și Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr.7/1996, cu modificările și completările ulterioare. În acest sens sunt art.6 și art.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 art.7 cuprinse în Cap.II - *Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu* din Titlul III – *Măsuri de descentralizare în domeniul culturii*, art.II și art.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 art.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 art.2 cuprinse în Cap.II - *Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu* din Titlul VII – *Măsuri de descentralizare în domeniul sănătății*, art.1 și art.2 cuprinse în Cap.III - *Prevederi referitoare la aplicarea prezentului titlu* din Titlul VIII – *Măsuri de descentralizare în domeniul tineretului și sportului*), analizate la parag.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).

234. De asemenea, legea criticată cuprinde o multitudine de dispoziții care sunt lipsite de claritate precizie și previzibilitate. Cu titlu exemplificativ Curtea reține următoarele dispoziții legale:

- dispozițiile articolului unic pct.12 din Capitolul III al Titlului III referitoare la comisiile zonale ale monumentelor istorice, care nu au fost corelate cu întreg ansamblul normativ al legii;

- prevederile art.I din Titlul IV referitoare la lit.d), g), h), i), și j) – cu privire la „activitățile turistice pe plajă” ale art.20 alin.(1), precum și la lit. f) al art.20 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.58/1998; conținutul lor normativ fie nu a fost corelat cu celelalte prevederi ale legii (existând suprapuneri de competențe), fie folosesc noțiuni improprii care relativizează înțelesul termenilor consacrați în domeniul reglementat, fie modul de exprimare este unul ambiguu ce poate da naștere la interpretări diverse;

- titlul V nu stabilește subordonarea palatelor, cluburilor copiilor și elevilor, precum și a cluburilor sportive școlare (de abia Anexa nr.3 la lege prevede că acestea se reorganizează în subordinea autorităților administrației publice locale), nu prevede autoritatea competentă să numească directorii acestora, folosește termenul „extracurriculare” pentru a desemna activitățile „extrașcolare” (termen



folosit pe tot parcursul Legii nr.1/2011), iar art.II al acestui titlu califică unitățile menționate ca fiind bunuri;

- articolul unic cuprins în Cap.VII din Titlul VI al legii criticate pare a stabili constituirea unui drept de administrare, în vreme ce dispozițiile cuprinse în Anexa nr.6 la legea criticată, care enumeră bunurile supuse operațiunii juridice reglementate prin aceeași prevedere legală, se referă la o transmitere a bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale, așadar la o transmitere a dreptului de proprietate;

- prevederile art.I pct.2 cuprins în Cap. I din Titlul VII referitoare la art.12 alin.(2) din Legea nr.95/2006 conțin sintagma „*pe lângă direcțiile de sănătate publică județene și a municipiului București funcționează (...)*”, astfel încât nu se înțelege dacă centrele care funcționează „*pe lângă*” sunt în cadrul direcțiilor de sănătate publică;

- lit.o) și ș) din articolul unic alin.(5) din Capitolul I al Titlului VIII se repetă, iar alin.(7) al aceluiași articol unic tratează casele de cultură ale studenților și cluburile sportive ca fiind bunuri, și nu instituții publice. De asemenea, nu se dispune cu privire la subordonarea caselor de cultură ale studenților și nici cu privire la titularul dreptului de numire a conducătorilor direcțiilor județene pentru sport și tineret;

- art.7 cuprins în Cap.II din Titlul II și art.7, cuprins în Cap.II din Titlul III, respectiv Anexa nr.1 și Anexa nr.2 sunt necorelate, acestea din urmă neconținând nicio referire la bunuri proprietate privată a statului;

- la Anexa nr.3, în coloana *Denumirea bunului*, este redată denumirea persoanei juridice care folosește imobilul supus procedurii de transfer;

- la Anexa nr.5 rubricile din tabel sunt completate selectiv, fără a exista rigoarea caracteristică tehnicii legislative.

235. 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.

236. 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 inerentă a statului de drept. Astfel, Curtea reține încălcarea prevederilor art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

237. Pentru a întregi imaginea asupra problemelor de tehnică legislativă pe care le ridică dispozițiile legale criticate, Curtea mai reține și existența altor deficiențe de reglementare cuprinse în Titlul X – *Dispoziții tranzitorii și finale* al legii.

238. Potrivit art.III, în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a legii, ministerele și celelalte organe de specialitate care au transferat atribuții și competențe, potrivit acestei legi, au obligația „*să supună spre aprobare Guvernului proiectele de acte normative de modificare a legislației în domeniul de competență a acestora, precum și cele care reglementează organizarea și funcționarea lor, în conformitate cu diminuarea numărului de personal, atribuțiilor și competențelor stabilite prin prezenta lege*”. Or, deși legea se fundamentează, potrivit expunerii de motive a acesteia, pe analiza a peste 500 de acte normative, modificările și completările exprese aduse cadrului normativ vizează un număr de 12 acte normative. În aceste condiții, se constată că un număr mare de acte normative primare sau secundare au fost modificate și completate implicit, fără a fi, prin urmare, identificate expres în textul legii. Apare astfel imaginea unui domeniu foarte vast de reglementare – neidentificat în concret - în care noul act normativ aduce „unele” modificări, ce vor fi urmate de multe alte modificări, de asemenea neidentificate în vreun fel, lăsându-se la latitudinea autorităților publice inițiativa corelărilor legislative. Mai mult, această inițiativă trebuie să se realizeze într-un termen scurt de 30 de zile, în

condițiile în care nici legea criticată - care a parcurs un lung proces de pregătire - nu a reușit să identifice actele normative modificate/ completate.

239. Curtea observă, așadar, că dispozițiile tranzitorii și finale ale legii criticate nu se referă la elaborarea subsecventă a unor norme de aplicare, ci a unor „acte normative de modificare a legislației din domeniul de competență” al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale. Prin urmare, există incertitudine juridică asupra măsurilor pe care autoritățile publice menționate la art.III trebuie să le întreprindă în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii.

240. Caracterul eterogen al reglementării, precum și lipsa unei individualizări a „măsurilor de modificare” a legislației pe care aceasta le determină, pun sub semnul întrebării eficiența măsurilor pe care le prevede și stabilitatea legislației în toate domeniile pe care legea criticată le antamează. În aceste condiții, termenul de 60 de zile prevăzut de art.IV cu privire la încheierea protocolului de predare-primire a structurilor, personalului, mijloacelor fixe, precum și a bunurilor de natura obiectelor de inventar ce fac obiectul descentralizării devine unul iluzoriu, nereal, ceea ce afectează buna aplicare a legii criticate.

241. Referitor la obligația punctuală instituită prin art.V în sarcina Ministerului Finanțelor Publice, ca, pentru proiectele cu finanțare externă rambursabilă contractate de Guvernul României prin acest minister, să „convină” cu finanțatorii „eventualele modificări” care „ar putea interveni” asupra conținutului acordurilor de împrumut, dincolo de faptul că instituie o obligație de realizare a unui acord doar pentru una dintre părți, se remarcă prin caracterul vag și imprecis în privința consecințelor actualei reglementări asupra acestor acorduri. De asemenea, textul analizat nu stabilește nici elementele concrete necesare configurării mandatului Ministerului Finanțelor Publice pentru a „conveni” asupra modificărilor pe care le-ar implica prezenta lege asupra acordurilor de împrumut.

242. De asemenea, art.X alin.(2) cuprinde o exprimare lipsită de precizie respectiv „(...) *autoritățile administrației publice locale pot schimba destinația bunurilor imobile numai prin hotărâre a Guvernului (...)*”. Or, autoritățile publice locale nu sunt competente să adopte hotărâri în sensul art.108 din Constituție.

243. În rândul acelorași deficiențe ce țin de nerespectarea calității legii, circumscrisă textului art.1 alin.(5) din Constituție, se remarcă și art.XII, potrivit căruia „*În cazul în care există conflict cu prevederile din alte acte normative care reglementează domenii ce au făcut deja obiectul descentralizării, prevalează prevederile prezentei legi vizând competențele și atribuțiile descentralizate ale autorităților administrației publice locale*”. Curtea constată că textul de lege menționat nu respectă nici normele referitoare la abrogarea expresă și nici cele referitoare la abrogarea implicită, inducând, printr-o exprimare juridică improprie, ideea unui test comparativ pe care interpretul legii - oricare ar fi acela - trebuie să îl realizeze, între mai multe legi speciale în aceeași materie, pentru identificarea reglementării aplicabile și a domeniilor în care aceasta se aplică. Aceasta constituie o sursă de profundă instabilitate și lipsă de previzibilitate a reglementării, fiind premisa creării de interpretări divergente.

244. Curtea constată că art.XII este o reglementare improprie, care excedează cadrului stabilit prin Legea nr.24/2000. Or, evenimentele legislative ce pot interveni pe durata de existență a unui act normativ sunt prevăzute, în mod expres, în Capitolul VI - *Modificarea, completarea, abrogarea și alte evenimente legislative* din Legea nr.24/2000. Numai Constituția prevede la art.20 alin.(2) că „*Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile*”, însă o asemenea reglementare are în vedere conflictul de norme între actele naționale și

cele internaționale. În cauza de față, nu se pune problema unui asemenea conflict, iar normele naționale, din punct de vedere normativ, ies din fondul activ al legislației fie prin modificare, completare sau abrogare conform regulilor stabilite în Legea nr.24/2000, fie ca urmare a constatării neconstituționalității acestora. În aceste condiții, legiuitorul, în privința evenimentelor legislative, trebuie să se circumscrie în activitatea sa regulilor prevăzute de Legea nr.24/2000. Așadar, Curtea constată că legiuitorul a lăsat la aprecierea destinatarului normei, a autorităților publice investite cu executarea și aplicarea legii, fixarea cadrului normativ existent în materia descentralizării. O asemenea dispoziție legală reglementează, în mod implicit, posibilitatea eliminării selective din fondul activ al legislației a unor prevederi legale în vigoare, ceea ce afectează unitatea și scopul măsurilor de descentralizare promovate, conferindu-le un caracter aleatoriu. În aceste condiții, destinatarul normei este pus în situația de a alege în mod discreționar dispozițiile legale incidente în acest domeniu, contrar regulilor de tehnică legislativă, care obligă legiuitorul la reglementarea relațiilor sociale cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc [a se vedea art.1 alin.(1) din Legea nr.24/2000]. Așadar, Curtea constată o evidentă încălcare a exigențelor art.1 alin.(5) din Constituție.

245. În privința modului în care sunt reglementate măsurile de transmitere a dreptului de proprietate asupra bunurilor din domeniul public/ privat al statului în domeniul public/ privat al unităților administrativ-teritoriale, Curtea a analizat la parag.172-222 încălcări ale art.1 alin.(5), art.120 și art.136 alin.(2) și (4) din Constituție.

246. Distinct de problemele ce vizează incidența art.1 alin.(5), Curtea constată încălcarea principiului autonomiei locale prin inexistența acordului autorităților administrației publice locale în privința preluării în domeniul privat a unităților administrativ-teritoriale a unor bunuri din domeniul privat al statului.

247. Curtea mai reține că transferul masiv de bunuri proprietate publică/privată de la nivel central la cel local, dublat de imprecizia normelor cuprinse în legea criticată, se constituie într-o încălcare a art.136 alin.(2) și (4) coroborat cu art.1 alin.(5) din Constituție. Mai mult, acest transfer nu este realizat în scopul realizării efective a competențelor descentralizate; or, astfel cum s-a arătat la parag.160, un asemenea transfer de bunuri, având în vedere obiectul de reglementare a legii, trebuie, realizat în scopul desfășurării în mod eficient a activității noilor structuri, fără a se urmări eludarea scopului urmărit. Așadar, Curtea reține, și sub acest aspect, o încălcare a dispozițiilor art.136 alin.(2) coroborate cu art.1 alin.(5) din Constituție.

248. Nu în ultimul rând, Curtea mai reține că legea operează o numerotare inconsecventă a articolelor cuprinse în Titlurile I, IV, V, VI – Cap.I, VII – Cap.I, VIII – Cap.II și X fiind numerotate cu cifre romane, în timp ce celelalte articole sunt numerotate cu cifre arabe. Mai mult, la Titlul VI – Capitolul I se numerotează cu cifre romane, în condițiile în care este vorba de un articol unic. Or, potrivit art.47 alin.(4) din Legea nr.24/2000, *„În cazul actelor normative care au ca obiect modificări sau completări ale altor acte normative, articolele se numerotează cu cifre romane, păstrându-se numerotarea cu cifre arabe pentru textele modificate sau completate”*. Curtea reține că numerotarea inconsecventă este dată de faptul că unele dispoziții legale sunt norme de bază, celelalte fiind modificatoare sau completatoare, însă și pentru o atare situație trebuie respectată Legea nr.24/2000, legiuitorul fiind obligat să găsească o soluție unitară pentru o bună integrare din punct de vedere formal a actului normativ în cadrul legislativ existent.

#### **(5) Efectele prezentei decizii a Curții Constituționale**

249. Potrivit jurisprudenței Curții, „situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său [...] are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări”. De aceea, „opțiunea legiuitorului de a legifera în

materia în care Curtea Constituțională a admis o sesizare de neconstituționalitate cu privire la o lege în ansamblul său presupune parcurgerea tuturor fazelor procesului legislativ prevăzut de Constituție și de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului” (a se vedea Decizia nr.308 din 28 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.309 din 9 mai 2012).

250. În consecință, având în vedere 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.

251. În fine, 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 (a se vedea, în acest sens, și Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 17 ianuarie 1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995, sau Decizia nr.449 din 6 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din 14 decembrie 2013).

Pentru considerentele expuse, 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,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**În numele legii**

**DECIDE:**

1. Cu majoritate de voturi, respinge criticile de neconstituționalitate extrinsecă a 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.

2. Cu unanimitate de voturi, admite obiecția de neconstituționalitate în ceea ce privește criticile de neconstituționalitate intrinsecă 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, în ansamblul ei, este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și primului - ministru și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 10 ianuarie 2014.

## **OPINIE SEPARATĂ**

1. În dezacord cu decizia, adoptată cu majoritate de voturi, de respingere a criticilor de neconstituționalitate extrinsecă a 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 (pct.1 din dispozitivul Deciziei nr.1 din 10 ianuarie 2014), considerăm că această lege este neconstituțională sub aspectul procedurii de adoptare, criticile de neconstituționalitate extrinsecă fiind întemeiate, pentru următoarele considerente:

### **I. Scurte considerații teoretice cu privire la procedura angajării răspunderii asupra unui proiect de lege**

2. Potrivit art.61 alin.(1) din Constituție, Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, adoptând, în considerarea acestui rol, legi constituționale,



organice și ordinare [art.73 alin.(1) din Constituție]. Această competență a Parlamentului, în privința legilor organice și ordinare, poate fi delegată Guvernului în anumite condiții, prevăzute de art.115 din Constituție; acesta din urmă exercită, astfel, o competență delegată (și nu atribuită) de legiferare, putând adopta ordonanțe și ordonanțe de urgență, acte normative de reglementare primară, supuse, în principiu, aprobării Parlamentului. Inițiativa revizuirii, așadar de adoptare a legilor constituționale, este reglementată la art.150 din Constituție, în timp ce inițiativa legislativă – deci, de adoptare a legilor organice și ordinare – este reglementată la art.74 din Constituție.

3. Sub aspectul a ceea ce interesează cauza aflată pe rolul Curții Constituționale, se constată că inițiativa legislativă aparține Guvernului, deputaților și senatorilor, precum și cetățenilor. Guvernul transmite spre adoptare Parlamentului un proiect de lege, în timp ce deputații, senatorii și cetățenii prezintă acestuia propuneri legislative.

4. Procedura de adoptare a legilor organice și ordinare este reglementată de art.75 și art.76 din Constituție, aceste texte constituindu-se în dreptul comun în materie. Pe lângă procedura de drept comun/obișnuită de adoptare a legilor (organice/ ordinare), legiuitorul constituant a reglementat la art.114 din Constituție instituția angajării răspunderii Guvernului, care se constituie într-o veritabilă procedură specială de adoptare a legilor, derogatorie de la dreptul comun.

5. Angajarea răspunderii Guvernului este o procedură complexă ce implică raporturi de natură mixtă, deoarece, pe de o parte, prin conținutul său este un act ce emană de la executiv, și, pe de altă parte, prin efectul său, fie produce un act de legiferare - așa cum este în speța de față -, fie se ajunge la demiterea Guvernului. Așa fiind, angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi care, urmând procedura parlamentară obișnuită, este practic adoptată tacit în absența dezbaterilor, Guvernul ținând cont sau nu de amendamentele făcute.

6. De asemenea, ea este o procedură mixtă, de *control parlamentar*, întrucât permite inițierea unei moțiuni de cenzură, și *de legiferare*, deoarece proiectul de lege în legătură cu care Guvernul își angajează răspunderea se consideră adoptat, dacă o asemenea moțiune nu a fost depusă sau, fiind inițiată, a fost respinsă.

## **II. Jurisprudența Curții Constituționale în materia angajării răspunderii Guvernului**

### **(1) Decizii relevante în materie**

7. În ceea ce privește procedura prevăzută de dispozițiile art. 114 alin. (1) din Constituție, potrivit căroră "*Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege*", Curtea Constituțională a stabilit, pe calea interpretării sistematice a Constituției, o serie de condiții și limite.

#### **(1.1) Decizia nr. 1.557 din 18 noiembrie 2009**

8. Prin Decizia nr. 1.557 din 18 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 40 din 19 ianuarie 2010, Curtea Constituțională a statuat că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate simplificată de legiferare, la care "*trebuie să se ajungă în extremis atunci când adoptarea proiectului de lege în procedura obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență.*" Prin aceeași decizie, Curtea a mai statuat că "*angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. [...] Prin urmare, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei*

*rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului, și nu Curții Constituționale ca garant al supremației Legii fundamentale".*

### **(1.2) Decizia nr. 1.431 din 3 noiembrie 2010**

9. Prin Decizia nr. 1.431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010, Curtea a subliniat că *"acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare".*

### **(1.3) Decizia nr. 1.655 din 28 decembrie 2010**

10. Prin Decizia nr. 1.655 din 28 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 51 din 20 ianuarie 2011, Curtea a stabilit criteriile a căror respectare este impusă de art. 114 din Constituție, respectiv: *"existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; importanța domeniului reglementat; aplicarea imediată a legii în cauză."*

### **(1.4) Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012**

11. Dincolo de aceste criterii, Curtea a mai constatat, prin Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României nr.90 din 3 februarie 2012, că este recomandabil ca legile care privesc domenii esențiale pentru statul de drept, cum ar fi, de exemplu, în materie electorală, *„să fie dezbătute în Parlament, iar nu adoptate pe calea unei proceduri cu caracter de excepție, prin care Parlamentul este ocolit, dar obligat la un vot tacit asupra unui conținut normativ aflat la aprecierea aproape exclusivă a Guvernului”*, și că *„mecanismul moțiunii de cenzură, reglementat de art. 114 din Constituție, poate avea caracter iluzoriu*

*atunci când Guvernul dispune de o majoritate sigură în Parlament, adoptarea legii asupra căreia Guvernul își angajează răspunderea devenind, în aceste condiții, o pură formalitate.”* În același context, Curtea a reținut că această problematică ține de buna funcționare a statului de drept, a colaborării dintre puterile statului, care trebuie să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituțională, prelungire a principiului separației puterilor în stat.

## **(2) Condițiile necesare angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege stabilite în jurisprudența Curții Constituționale**

12. Prin jurisprudența citată Curtea Constituțională a fixat condițiile ce trebuie a fi realizate pentru angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, astfel:

A) angajarea răspunderii Guvernului constituie soluția ultimă, extremă, de adoptare a legii, în una din ipotezele următoare, care au caracter alternativ:

a) când adoptarea proiectului de lege în procedura obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă;

b) când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență;

B) existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea;

C) necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate;

D) importanța domeniului reglementat;

E) aplicarea imediată a legii în cauză.

13. Cu privire la efectele deciziilor sale, Curtea Constituțională a statuat în mod constant că puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta, aspect reținut și în prezenta decizie.

## **III. Analiza criticilor de neconstituționalitate în raport cu dispozițiile art.114 din Constituție interpretat în jurisprudența Curții Constituționale**

**(1) Angajarea răspunderii Guvernului ca soluție ultimă, extremă, de adoptare a legii**

14. Nu sunt îndeplinite în cauză nici una dintre ipotezele alternative stabilite în jurisprudența Curții Constituționale.

**a) ipoteza în care adoptarea proiectului de lege în procedura obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă**

15. Descentralizarea administrativă a debutat în anul 1991, iar scopul acesteia și principiile care o guvernează configurează un proces complex, de lungă durată, care impune o continuă monitorizare. De-a lungul timpului au fost adoptate o serie de măsuri în acest sens, iar legea care face obiectul sesizării se adaugă acestor măsuri. Prin urmare, nu există nici o justificare pentru a fi exceptată de la procedura obișnuită de legiferare. Nu s-a demonstrat în cauză vreo imposibilitate a adoptării legii prin procedura obișnuită sau de urgență, astfel încât să se susțină recurgerea la o procedură legislativă extremă, cu caracter de ultimă soluție de legiferare.

16. Mai mult, se observă că în procedura parlamentară obișnuită de legiferare se află și o *Propunere legislativă privind descentralizarea unor servicii publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale*. Cu privire la această propunere legislativă, punctul de vedere transmis de Guvern cu adresa nr.7360 din 25 iulie 2013 este negativ. Poziția Guvernului exprimată în avizul său cuprinde, în linii mari, aceleași critici care sunt formulate de autorii prezentei sesizări (încălcarea art.120 din Constituție cu referire la principiul autonomiei locale, art.123 din Constituție referitor la rolul prefectului, neconcordanța cu Legea descentralizării nr.195/2006, respectiv cu regulile generale, etapele și măsurile care trebuie respectate de către fiecare minister care se descentralizează și cadrul instituțional al procesului de descentralizare, amploarea procesului de regionalizare-descentralizare). Guvernul invocă și un dezacord cu prevederile constituționale consacrate de art.1 alin.(4) referitoare la principiul separației

puterilor în stat, deoarece „întreg procesul de descentralizare administrativă și financiară ține exclusiv de competența Guvernului, potrivit Legii descentralizării nr.195/2006, Guvernul fiind singurul abilitat să gestioneze întregul proces de descentralizare în conformitate cu principiile, regulile și cadrul instituțional, astfel cum rezultă din legea descentralizării”.

17. Existența unei alte propuneri legislative nu împiedică Guvernul, de plano, să își angajeze răspunderea asupra unui nou proiect de lege<sup>1</sup>. Cu toate acestea, existența propunerii legislative și poziționarea Guvernului în raport cu aceasta, în contextul recurgerii, în paralel, la procedura angajării răspunderii asupra unei legi cu același obiect, sunt de natură să demonstreze că recurgerea la o procedură simplificată de legiferare în cauză, nu are caracterul unei măsuri *in extremis*, ci este mai mult expresia unei pretinse exclusivități a Guvernului de a iniția și a gestiona problematica descentralizării, inclusiv la nivel de reglementare, în contradicție cu prevederile art.1 alin.(4) din Constituție referitor la principiul separației puterilor în stat.

18. Mai mult, în cazul în care viziunea Guvernului se află în discordanță cu cea a Parlamentului, cea care prevalează este a organului legiuitor suprem, organul executiv, Guvernul, aflându-se sub control parlamentar, și nu invers. Astfel, Guvernul avea abilitarea legală de a formula amendamente la proiectul aflat în dezbateri Parlamentară, iar în caz de respingere a acestora să pună în executare în totalitate actul normativ astfel adoptat, supremația Parlamentului în materie de legiferare fiind incontestabilă.

**b) ipoteza în care structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență**

19. Structura politică a Parlamentului nu constituia un impediment pentru adoptarea acestui proiect de lege, fiind evident că, în condițiile unei majorități sigure în Parlament, adoptarea legii s-a transformat practic într-o formalitate,

---

<sup>1</sup> În acest sens este Decizia Curții Constituționale nr.232 din 10 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.359 din 17 iunie 2013

mecanismul moțiunii de cenzură fiind *ab initio* exclus. Guvernul a respins, de altfel, o serie de amendamente aduse legii de către parlamentari cu simpla motivare că acestea nu concordă cu viziunea sa ori a unor ministere<sup>2</sup>.

20. Din modul în care a acționat Guvernul în legătură cu modalitatea de adoptare, din poziția exprimată în punctul de vedere transmis asupra propunerii legislative cu obiect asemănător, ori cu privire la chiar proiectul în cauză, care a generat respingerea amendamentelor care nu corespund viziunii sale, ar rezulta că monopolul legislativ în materie de descentralizare ar trebui să reflecte exclusiv viziunea sa. În aceste condiții, există posibilitatea de a trage concluzia că, și în continuare, la modificarea actelor subsecvente sau la descentralizarea altor competențe, s-ar impune același procedeu de excepție.

## **(2) Importanța domeniului de reglementare**

21. Astfel cum s-a reținut și în considerentele prezentei decizii, măsurile prevăzute de legea criticată se înscriu într-un amplu proces de reformă administrativă iar, sub acest aspect, legea ar realiza condiția referitoare la importanța domeniului de reglementare.

22. Cu toate acestea, tocmai amploarea și complexitatea domeniului de reglementare pledează în favoarea recurgerii la procedura obișnuită de legiferare, iar nu la o procedură cu caracter excepțional, caracterizată prin celeritate. În acest caz subzistă ipoteza vizată de Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012 a Curții Constituționale, privitoare la reglementarea unui domeniu esențial pentru statul de drept, situație în care se impune ca legile „să fie dezbătute în Parlament, iar nu adoptate pe calea unei proceduri cu caracter de excepție, prin care Parlamentul este ocolit, dar obligat la un vot tacit asupra unui conținut normativ aflat la aprecierea aproape exclusivă a Guvernului”.

23. De altfel, chiar și procedura accelerată a angajării răspunderii, restrictivă sub aspectul amendamentelor, a relevat existența a numeroase amendamente, în

---

<sup>2</sup> A se vedea Fișa actului – PL-x nr. 497/2013 - [www.cdep.ro](http://www.cdep.ro)

parte admise, care au vizat inclusiv erori materiale. Uneori, așa-zisele „erori materiale” se referă la situația juridică a unor imobile care nu aparțin proprietății publice, ele aflându-se în proprietate privată<sup>3</sup>. Multitudinea amendamentelor formulate demonstrează complexitatea domeniului reglementat și interesul legiuitorului în dezbateră parlamentară a proiectului de lege.

24. Chiar reținând însă realizarea condiției importanței domeniului de reglementare, aceasta nu poate susține, în mod singular, constituționalitatea extrinsecă a legii, întrucât condițiile angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, astfel cum au fost acestea stabilite în jurisprudența Curții Constituționale, trebuie întrunite cumulativ.

### **(3) Criteriile referitoare la urgența măsurii, celeritatea procedurii, aplicarea imediată a legii în cauză**

25. Considerăm că nu este îndeplinită condiția referitoare la urgența măsurii, deoarece nu s-a relevat pericolul pentru vătămarea interesului public determinat de neadoptarea urgentă a măsurilor asumate. Expunerea de motive nu oferă o justificare a motivelor care necesită adoptarea urgentă a măsurilor și care sunt valorile esențiale care ar fi salvardate prin evitarea dezbaterilor parlamentare. Mai mult, nu sunt indicate disfuncționalități în actuala configurație a instituțiilor transferate și care ar fi beneficiul cetățeanului dacă acele structuri și competențe ar fi transferate în subordinea unităților administrativ-teritoriale.

26. Argumentele Guvernului privesc adoptarea bugetului pe 2014 și faptul că în același an, 2014, începe un nou exercițiu bugetar la nivelul Uniunii Europene. Se arată că “în cazul adoptării ulterioare a descentralizării administrative, o serie de competențe ale serviciilor deconcentrate vor trece în subordinea/coordonarea consiliilor județene și locale, activitatea acestora ar putea fi blocată, cu grave repercusiuni asupra vieții cetățenilor, dacă sumele necesare pentru funcționarea instituțiilor transferate nu vor fi prevăzute în bugetele unităților administrativ-teritoriale pentru 2014”.

---

<sup>3</sup> A se vedea Fișa actului – PL-x nr. 497/2013 - [www.cdep.ro](http://www.cdep.ro)



27. Or, nu se poate vorbi de un blocaj câtă vreme *Dispozițiile finale și tranzitorii* ale legii iau în calcul și prevăd măsuri inclusiv cu privire la situația în care descentralizarea structurilor ce fac obiectul legii are loc pe parcursul exercițiului bugetar al anului 2014 (art.XI pct.4 din lege). Nu se justifică însă importanța exercițiului bugetar al anului bugetar 2014 și nici care ar fi diferența față de anii anteriori ori viitori ce ar putea justifica alegerea acestui an. Potrivit Guvernului, de la 1 ianuarie 2014 începe un nou exercițiu financiar al Uniunii Europene, ceea ce reprezintă o nouă perioadă de alocare a fondurilor europene în intervalul 2014 -2020. Se arată că, “în aceste condiții este esențial ca transferul de competențe și resursele aferente de la administrația publică centrală către cea locală să aibă loc înainte de începerea noii perioade de programare, astfel încât structurile descentralizate să fie operaționale și pregătite pentru elaborarea de proiecte în vederea absorbției fondurilor europene, în baza noilor competențe”. Guvernul nu a precizat însă cum ar putea influența aceste modificări - cuprinzând anumite măsuri de descentralizare în raport cu obiectivele propuse - elaborarea de proiecte în vederea absorbției fondurilor europene, în baza noilor competențe.

28. Mai mult, legea criticată prevede o serie de măsuri a căror derulare este etapizată pe termene, astfel încât măsurile de aplicare, în sensul construirii cadrului legal necesar de către autoritățile implicate, vor fi ulterioare adoptării bugetului pe anul 2014, respectiv începerii noului exercițiu bugetar la nivelul Uniunii Europene. De altfel, la nivelul Uniunii Europene nu se fac planificări în funcție de unele sau altele dintre competențele autorităților centrale sau locale ale statelor membre.

29. Acestea demonstrează că legea nu are o aplicare imediată, câtă vreme legiuitorul a fixat intervale de timp în care autoritățile publice trebuie să asigure condițiile necesare pentru punerea în aplicare a legii.

30. Atrag atenția în mod particular termenele de 30 și 60 de zile prevăzute de legea criticată pentru supunerea spre aprobare Guvernului a proiectelor de acte normative de modificare a legislației din domeniul de competență al ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale care au

transferat atribuții și competențe, respectiv emiterea de instrucțiuni-ordine-norme metodologice în vederea corelării cu prevederile acestei legi.

31. Practic, se plasează, într-un termen de 30 de zile, tot efortul de corelare a legislației și de modificare a cadrului normativ în materiile supuse descentralizării, ulterior adoptării unor măsuri punctuale de descentralizare. Aceste măsuri, astfel cum au fost reglementate, relevă deja probleme de paralelisme, contradicții, confuzii care fac dificilă adoptarea unor măsuri de corelare într-un interval prefixat de timp în raport cu timpul scurs până la adoptarea legii, dificultăți la care se adaugă și cele privind identificarea bunurilor care fac obiectul transferului dreptului de proprietate, cu consecințe negative și asupra operațiunii de predare-primire a bunurilor.

**În concluzie, considerăm că adoptarea legii prin angajarea răspunderii Guvernului încalcă prevederile art.114 din Constituție, astfel cum au fost interpretate în jurisprudența Curții Constituționale.**

**În egală măsură, angajarea răspunderii Guvernului încalcă prevederile art.61 alin.(1) referitoare la rolul Parlamentului și ale art.102 alin.(1) referitoare la rolul Guvernului și, prin urmare legea criticată este contrară dispozițiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(3), (4) și (5) referitoare la separația puterilor în stat și respectarea Constituției și a legilor și la statul de drept.**

**Judecători**

**Prof.univ.dr. Mona Maria Pivniceru**

**Augustin Zegrean**

**Daniel Marius Morar**