



Biroul permanent al Senatului  
Sp. 557. / 13.10.2020

**AVIZ**  
**referitor la propunerea legislativă privind trecerea Muzeului  
Aurului Brad din administrarea Companiei Naționale a  
Cuprului, Aurului și Fierului MINVEST S.A. Deva,  
în administrarea unității administrativ teritoriale  
- Consiliul Local al Municipiului Brad**

Analizând propunerea legislativă privind trecerea Muzeului Aurului Brad din administrarea Companiei Naționale a Cuprului, Aurului și Fierului MINVEST S.A. Deva, în administrarea unității administrativ teritoriale - Consiliul Local al Municipiului Brad (nr.b557/22.09.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3793/29.09.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1074 din 29.09.2020,

**CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lita) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,  
**Avizează negativ propunerea legislativă**, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect aprobarea trecerii Muzeului Aurului Brad din administrarea Companiei Naționale a Cuprului, Aurului și Fierului MINVEST S.A. Deva, în administrarea unității administrativ teritoriale - Consiliul Local al Municipiului Brad. Intervenția legislativă este argumentată în Expunerea de motive prin faptul că „*aria de competență a C.N.C.A.F. MINVEST S.A. Deva este în afara perimetrelor culturale și turistice*”.

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

Menționăm că, prin avizul său, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor propuse.

2. Menționăm că, în jurisprudența Curții Constituționale referitoare la respectarea principiului securității raporturilor juridice, consacrat de **art.1 alin.(5) din Constituția României**, republicată, au fost stabilite elementele referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea legii. Astfel, cu ocazia pronunțării **Deciziei nr.1/2014**, Curtea Constituțională a reținut 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.**”*

Semnalăm că, în actuala redactare, propunerea legislativă conține aspecte contradictorii, care creează incertitudine sub aspectul operațiunilor juridice și a situației bunurilor care fac obiectul acesteia, după cum urmează:

**2.1.** Din informațiile prezentate de inițiatori în instrumentul de motivare și prezentare rezultă faptul că, în prezent, Compania Națională a Cuprului, Aurului și Fierului MINVEST S.A. Deva are drept de administrare asupra Muzeului Aurului Brad. Precizăm că, potrivit prevederilor art.866 din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, dreptul de administrare este un drept real corespunzător proprietății publice.

Semnalăm că în conținutul Expunerii de motive și al propunerii legislative nu este specificat dacă bunurile care fac obiectul transferului sunt în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ teritoriale, cu atât mai puțin dacă fac obiectul exclusiv al proprietății publice a statului, ceea ce afectează claritatea și predictibilitatea normelor. De asemenea, nu este menționat dacă se realizează și un transfer interdomenial.

**2.2.** În ceea ce privește ipoteza transmiterii dreptului de administrare, semnalăm că acesta este un drept real corespunzător proprietății publice. Potrivit art.136 alin.(4) din Constituție: *„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”, iar potrivit art.867 din Codul civil: „(1) Dreptul de administrare se constituie prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean sau, după caz, a consiliului local; (2) Autoritățile prevăzute la alin.(1) controlează modul de exercitare a dreptului de administrare”.*

În jurisprudența sa<sup>1</sup>, Curtea Constituțională a statuat 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”.*

Prin exercitarea dreptului de administrare asupra Muzeului Aurului Brad, se puteau încheia contracte în legătură cu acesta, unele putând fi încă active. Totodată, în muzeu pot exista și bunuri proprietate a Companiei Naționale a Cuprului, Aurului și Fierului MINVEST S.A. Deva, necesare bunei desfășurări a activității acestuia, iar situația respectivelor contracte și bunuri nu este reglementată prin prezenta propunere legislativă.

Totodată, din serviciile oferite de muzeu se încasează anumite sume de bani cu titlu de tarif de vizitare, iar neîncasarea respectivelor sume de bani ca efect al transferului dreptului de administrare poate fi apreciată ca un prejudiciu pentru Companie.

Astfel, soluția legislativă preconizată este susceptibilă a aduce atingere libertății constituționale de exercitare a unei activități economice a Companiei Naționale a Cuprului, Aurului și Fierului MINVEST S.A. Deva, în scopul obținerii de profit, fiind impusă acționarilor o voință străină de interesul societar, contrar art.135 din Constituția României, coroborat cu art.45 din Legea fundamentală, consacrat libertății economice, în sensul garantării accesului la activitățile economice.

**2.3.** Referitor la modalitatea de reglementare, raportat la prevederile art.860 alin.(3) teza I din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, menționăm că nu a fost

---

<sup>1</sup> Decizia nr.1/2014 și Decizia nr.384/2019.

identificată o lege organică prin care bunurile care fac obiectul transmiterii să fi fost declarate **obiect exclusiv al proprietății publice a statului**.

Semnalăm că în art.286 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, se stipulează: **„Domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art.136 alin.(3) din Constituție, din cele prevăzute în anexa nr.2, precum și din alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public național”**.

Menționăm că, în anexa nr.2 pct.29 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, sunt prevăzute **„muzeele, colecțiile de artă declarate de interes public național;”**. Precizăm că din conținutul prezentei propuneri legislative, nu sunt informații potrivit cărora Muzeul Aurului Brad ar fi fost declarat de interes național.

Nominalizarea bunurilor în anexa nr.2 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare, nu are semnificația declarării lor ca bunuri ce fac obiect exclusiv al proprietății publice. Enumerarea din anexă are caracter exemplificativ, iar prin aceasta s-a încercat o delimitare, în principiu, a domeniului public al statului, a domeniului public județean și a domeniului public local al comunelor, orașelor și municipiilor<sup>2</sup>.

Întrucât Muzeul Aurului Brad nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, **acesta ar trebui transmis prin hotărâre a Guvernului, la cererea Consiliului Local Brad**, fiind aplicabile dispozițiile art.860 alin.(3) teza a II-a din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, potrivit cărora transmiterea bunurilor în cauză se face „în condițiile legii”, *recte* în condițiile art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare.

**2.4.** Referitor la bunurile mobile și imobile care fac obiectul prezentului proiect, precizăm că sintagma **„Se aprobă trecerea Muzeului Aurului Brad, compus din clădirea situată pe Str. Independenței nr.3, mun. Brad, Jud. Hunedoara, toate activele aferente muzeului, respectiv o colecție de peste 1300 de exponate din**

---

<sup>2</sup> În acest sens, a se vedea paragraful 24 din Decizia Curții Constituționale nr.537 din 25 septembrie 2019.

aur nativ și mai mult de 800 de eșantioane de minerale” este insuficient de clară, ceea ce afectează predictibilitatea și accesibilitatea normei.

**Este necesar ca elementele de individualizare a bunului imobil și a bunurilor mobile** preconizate a fi transferate să fie prevăzute, în mod expres, într-o **anexă** la prezenta propunere legislativă. Astfel, în anexă trebuie prevăzute informații privind suprafața clădirii și a terenului pe care aceasta este situată, numărul cadastral prin care acestea se identifică, numărul cărții funciare în care sunt înscrise. Totodată, este necesară să fie exprimate elementele de identificare ale bunurilor mobile care sunt transferate, inclusiv valoarea de inventar a acestora.

3. Menționăm că, prin conținut și obiectul reglementării, propunerea legislativă are caracterul unui act individual.

Semnalăm că, de principiu, **legile** instituie norme cu caracter general, impersonal și cu repetabilitate în aplicare, având, prin urmare, **caracter normativ**.

Spre deosebire de actul normativ, **actul individual** reglementează un comportament concret sau rezolvă o situație concretă. Acesta nu instituie norme cu caracter de repetabilitate, consumându-se, de regulă, într-o singură aplicare.

Or, prin conținutul său, **propunerea legislativă** transmisă spre avizare **face parte din categoria actelor individuale**.

Totodată, în considerarea observațiilor formulate la pct.2.3. supra, domeniul de reglementare ține, deci, în cazul de față, exclusiv de **competența Guvernului**, nu a Parlamentului, care nu se poate substitui autorității executive în privința administrării bunurilor proprietate publică. Menționăm că, în acest sens, s-a pronunțat și Curtea Constituțională, prin Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, în care a reținut că *„legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc”*.

4. Sub rezerva observațiilor formulate la pct.2 și 3 *supra*, semnalăm că prezenta propunere legislativă poate fi îmbunătățită și din punct de vedere al tehnicii legislative, astfel:

4.1. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, nu sunt clar prezentate cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, și nici principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi și a implicațiilor pe care reglementarea propusă le are asupra legislației în vigoare.

Totodată, din conținutul instrumentului de prezentare și motivare nu rezultă justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național și nici dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare, *recte* dacă trecerea bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale s-a făcut la cererea Consiliului local Brad.

Menționăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682 din 27 iunie 2012, „*dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]*”.

4.2. La **titlu**, în acord cu normele de tehnică legislativă, sintagmele „**PROIECT DE LEGE**” și „*în administrarea unității administrativ teritoriale - Consiliul Local al Municipiului Brad*” ar fi trebuit înlocuite prin termenul „**LEGE**”, respectiv prin sintagma „*în administrarea consiliului local al municipiului Brad*”.

Totodată, semnalăm că, potrivit prevederilor art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, titlul actului normativ cuprinde obiectul reglementării exprimat generic. Având în vedere faptul că la art.2 se reglementează principalele atribute ale muzeului, la art.3 atribuțiile principale iar la art.4 modul de finanțare și modalitatea de numirea conducerii muzeului, este necesar ca titlul să reflecte și aceste aspecte, exprimate generic.

4.3. La **art.2 lit.a)**, pentru unitate terminologică cu art.8 alin.(1) din Legea muzeelor și a colecțiilor publice nr.311/2003, republicată,

sintagma „în posesia muzeului” trebuie înlocuită cu sintagma „în patrimoniul muzeului”.

**4.4.** La **art.3**, ar fi fost necesară corelarea normei cu textul *de lege lata* al Legii muzeelor și a colecțiilor publice nr.311/2003, republicată, potrivit căruia „Funcțiile principale ale muzeului sunt: a) constituirea științifică, administrarea, conservarea și restaurarea patrimoniului muzeal; b) cercetarea științifică, evidența, documentarea, protejarea și dezvoltarea patrimoniului muzeal; c) punerea în valoare a patrimoniului muzeal în scopul cunoașterii, educării și recreerii.”.

La **lit.b)**, semnalăm că, potrivit prevederilor art.37 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, exprimarea prin abrevieri se poate realiza numai prin explicitare în text, la prima folosire. Astfel, abrevierea „etc.” ar trebui înlocuită cu expresia „și altele asemenea”.

**4.5.** La **art.4 alin.(1)**, pentru unitate terminologică cu art.22 alin.(1) din Legea muzeelor și a colecțiilor publice nr.311/2003, republicată, este necesară reformularea textului, astfel:

„(1) *Activitatea muzeului se finanțează din venituri proprii și din subvenții acordate de la bugetul local.*”.

La **alin.(2)**, semnalăm că expresia „Modelul de funcționare al muzeului este conceput de compartimentele de specialitate” este improprie stilului normativ, fiind pe de o parte neclară, deoarece nu se înțelege relevanța practică a conceperii „modelului de funcționare a muzeului” și, pe de altă parte, incompletă, deoarece nu se precizează modalitatea de aprobare a respectivului „model”.

**4.6.** Având în vedere faptul că, prin soluțiile legislative preconizate, pot fi afectate raporturi sau situații juridice născute anterior intrării în vigoare a prezentei propuneri legislative, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a prezentelor intervenții legislative, în considerarea prevederilor art.26 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, recomandăm completarea proiectului cu un nou articol, care să conțină soluțiile legislative pentru situațiile tranzitorii generate.

p. PREȘEDINTE,

Toni GREBULEA

București

Nr. 1030/12.10.2020