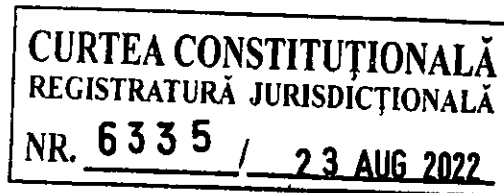




R O M Â N I A Biroul permanent al Senatului
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, L 212/1621/23.8.2022
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1068A/2022



Doamnei

ALINA-ȘTEFANIA GORGHIU
PREȘEDINTELE SENATULUI

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.366 din data de 29 iunie 2022, prin care Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și a constatat că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare este neconstituțională, în ansamblul său.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

p. PREȘEDINTE
JUDECĂTOR
Prof.univ.dr. ELENA-SIMINA TAVASESCU



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1068A/2022

DECIZIA nr.366

din 29 iunie 2022

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a
Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și
funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești”
și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și
industrii alimentare**

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Simina Popescu-Marin	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industrii alimentare, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3488 din 20 aprilie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr. 1068A/2022.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține că dispozițiile art. I pct. 8 și 9 din legea criticată contravin art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii, prin raportare la art. 57 din Legea nr.



24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, arată că art. I pct. 8 al legii introduce după anexa nr. 8.17, o nouă anexă, anexa nr. 8.18, cu următorul titlu: „*Anexa nr. 8.18 Suprafețele de teren din domeniul public al statului, aflate în administrarea Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Biologie și Nutriție Animală - IBNA Balotești, Județul Ilfov, care au făcut obiectul legilor fondului funciar și se scad din inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului în baza Deciziei civile nr. 291/R din 03.02.2011 emisă de Tribunalul București*”. Această anexă cuprinde locul unde este situat terenul (comuna Balotești), caracteristicile tehnice al terenului (tarlăua, parcela, inclusiv categoria de folosință de vegetație forestieră și suprafața de 2,0000 ha).

4. De asemenea, art. I pct. 9 al legii deduse controlului de constituționalitate, după anexa nr. 10.2 introduce trei anexe noi, anexele nr. 10.3-10.5. Astfel, anexa nr. 10.3, intitulată „*Terenurile din domeniul public al statului, aflate în administrarea unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare, aferente construcțiilor care intră sub incidența Legii nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care trec în domeniul privat al comunelor/orașelor și în administrarea consiliilor locale în vederea aplicării art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare*”, cuprinde denumirea unității de cercetare-dezvoltare (Institutul Național de Cercetare Dezvoltare pentru Biologie și Nutriție Animală - IBNA Balotești), sediul și suprafața de 0,3586 ha.

5. Corelativ, anexa nr. 10.4, intitulată „*Terenurile din domeniul public al statului, aflate în administrarea Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Biologie și Nutriție Animală - IBNA Balotești, județul Ilfov, aferente construcțiilor care intră sub incidența Legii nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care trec în domeniul privat al comunei Balotești și în administrarea consiliului local în vederea aplicării art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările*

ulterioare”, cuprinde locul unde este situat terenul (comuna Balotești) și caracteristicile tehnice ale terenului (nr. carte funciară, tarlaua, parcela, categoriile de folosință, curți-construcții și drum, precum și suprafața de 0,3586 ha).

6. Însă art. I pct. 8 și 9 din legea criticată, cu privire la anexele nr. 10.3 și nr.10.4, nu are un temei-cadru în corpul actului normativ modificator ori în cel în vigoare. Necesitatea existenței unui temei-cadru în actul normativ izvorăște chiar din structura logico-juridică a unei norme de drept, care, indiferent de formularea ei literală, trebuie să asigure acele elemente structurale precum ipoteza, dispoziția și sancțiunea normei. Dintre acestea, partea indispensabilă a normei juridice o reprezintă dispoziția, care trebuie să prescrie conduita pe care trebuie să o realizeze cei cărora li se adresează norma. Iar dacă din titlul și conținutul anexelor criticate se pot contura anumite ipoteze, prin lipsa unui temei-cadru în corpul actului normativ nu se poate complini existența dispoziției ca element structural al normei juridice. În acest sens, sunt invocate dispozițiile art. 57 din Legea nr. 24/2000, care stabilesc reguli privind redactarea anexelor la un act normativ.

7. Or, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție, în corpul legii criticate nu există dispoziții care să prevadă: scăderea bunurilor din inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, trecerea acestora din domeniul public al statului și din administrarea unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare în domeniul privat al comunelor/orașelor și în administrarea consiliilor locale ori trecerea din domeniul public al statului și din administrarea Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Biologie și Nutriție Animală - IBNA Balotești în domeniul privat al comunei Balotești și în administrarea consiliului local.

8. Președintele României susține, de asemenea, încălcarea dispozițiilor art. 120, și, implicit, ale art. 1 alin. (4) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție. În acest sens, consideră că prin utilizarea în titlul anexei nr. 10.3 a sintagmei „*care trec în domeniul privat al comunelor/orașelor și în administrarea consiliilor locale*” și în titlul anexei nr. 10.4 a sintagmei „*care trec în domeniul privat al comunei Balotești și în administrarea consiliului local*” este încălcat principiul autonomiei locale.

9. Potrivit art. 139 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019



privind Codul administrativ, hotărârile privind dobândirea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile se adoptă de consiliul local cu majoritatea calificată, de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție. Totodată, art. 87 alin. (5) din Codul administrativ prevede că autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale unităților administrativ-teritoriale, în conformitate cu principiul autonomiei locale. Or, în cauză, lipsa manifestării de voință a Consiliului Local Balotești atât cu privire la dobândirea dreptului de proprietate, cât și cu privire la administrarea terenurilor respective atrage încălcarea art. 120 alin. (1) din Constituție, care consacră principiul autonomiei locale.

10. În susținerea criticilor de neconstituționalitate este invocată jurisprudența în materie a Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 384 din 29 mai 2019), potrivit căreia inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește transferul bunurilor în patrimoniul acestora, inclusiv al celor din domeniul public, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale.

11. Președintele României consideră că atribuirea unui astfel de efect titlurilor anexelor criticate, constând în transferul dreptului de proprietate publică și al dreptului de administrare, în absența unui temei-cadru în corpul actului normativ, contravine nu numai art. 1 alin. (5) din Constituție, ci și art. 120 din Legea fundamentală, care consacră principiul autonomiei locale, precum și art. 147 alin. (4) din Constituție, având în vedere jurisprudența constituțională în materie.

12. În considerarea argumentelor expuse, Președintele României solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității legii, în ansamblul său.

13. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

14. Guvernul apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5), ale art. 120 alin. (1) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție. Invocă aspecte din jurisprudența Curții Constituționale referitoare la

exigențele de calitate a legii (spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022 și Decizia nr. 678 din 29 octombrie 2019) și reține că lipsa temeiului-cadru în corpul actului normativ modificator sau în cel în vigoare este de natură să încalce normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr.24/2000 și, în consecință, să creeze premisele încălcării principiului legalității, consacrat de art. 1 alin.(5) din Constituție, în componenta referitoare la calitatea normei juridice.

15. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate privind încălcarea principiului autonomiei locale, garantat de art. 120 din Constituție, Guvernul consideră că lipsa manifestării de voință a consiliului local prin adoptarea unei hotărâri cu privire la dobândirea dreptului de proprietate, cât și cu privire la administrarea terenurilor vizate creează premisele încălcării dispozițiilor art. 120 din Legea fundamentală. Dispozițiile art. 139 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ stabilesc că hotărârile privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile se adoptă de consiliul local cu majoritatea calificată, de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție. Prin urmare, în măsura în care lipsește hotărârea consiliului local privind dobândirea dreptului de proprietate, respectiv administrarea imobilelor vizate, se creează premisele încălcării principiului autonomiei locale garantat de art. 120 din Legea fundamentală. În acest sens, invocă Deciziile Curții Constituționale nr. 58 din 16 februarie 2022 și nr. 384 din 29 mai 2019.

16. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

17. La dosarul cauzei, Institutul Național de Cercetare Dezvoltare pentru Biologie și Nutriție Animală – IBNA Balotești a comunicat un memoriu, formulat în calitate de *amicus curiae*, prin care susține că, în privința suprafeței de teren de 0,36 ha, principiul autonomiei locale nu este încălcat, sens în care invocă Adresa nr. 2234 din 28 martie 2014, emisă de Primăria Balotești, județul Ilfov, pe care o atașează memoriului. Potrivit acestei adrese, „în ședința de lucru din 27 martie 2014, consiliul local a aprobat în unanimitate ca suprafața de 0,36 ha, din care 0,25 ha, aferentă celor două blocuri de locuințe valorificate în baza Legii nr. 85/1992 și 0,11 ha aferente drumului de acces



să treacă din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a comunei Balotești, în conformitate cu prevederile Legii nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare”.

18. La termenul de judecată fixat pentru data de 18 mai 2022, Curtea a amânat succesiv începerea dezbaterilor pentru datele de 8 iunie 2022 și 29 iunie 2022, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

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

19. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare.

20. Autorul sesizării susține încălcarea dispozițiilor din Constituție cuprinse în: art. 1 alin. (5) privind obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art. 120 alin. (1) privind principiile de bază ale administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale și ale art 147 alin. (4) privind deciziile Curții Constituționale.

21. În vederea soluționării obiecției de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 31 mai 2018, paragraful 27, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al

României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

22. Sub aspectul titularului dreptului de sesizare, sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

23. Referitor la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament.

24. Din consultarea fișei referitoare la derularea procedurii legislative în cauză, Curtea constată că legea supusă controlului a fost adoptată ca lege organică, în procedură obișnuită, de Senat în data de 20 septembrie 2021 și de Camera Deputaților în data de 23 martie 2022, a fost depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii în data de 28 martie 2022 și trimisă la Președintele României, spre promulgare, în data de 2 aprilie 2022. Prezenta sesizare de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 20 aprilie 2022. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că sesizarea de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

25. În vederea analizării îndeplinirii de către prezenta sesizare a celei de-a treia condiții de admisibilitate - obiectul controlului de constituționalitate, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, Curtea constată că obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, acesta vizând Legea



pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată.

26. Așadar, nefiind incident un fapt de neprimire a sesizării astfel formulate, 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, să se pronunțe asupra constituționalității legii criticate.

27. Analizând conținutul normativ al legii criticate, precum și criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea constată că, în esență, aceste critici vizează încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, fiind susținute, în principal, deficiențe de tehnică legislativă referitoare la lipsa unui temei-cadru în corpul actului modificator ori în cel în vigoare pentru anexele punctual invocate, a art. 120 alin. (1) din Legea fundamentală privind principiul autonomiei locale, având în vedere lipsa manifestării de voință a Consiliului Local Balotești atât cu privire la dobândirea dreptului de proprietate privată, cât și cu privire la administrarea terenurilor vizate de dispozițiile legale criticate.

28. Cu privire la admisibilitatea unei critici de neconstituționalitate formulate din perspectiva unor prevederi ale Legii 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, Curtea a statuat că acestea pot fi avute în vedere în exercitarea controlului de constituționalitate, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție. Aceasta este concluzia care se desprinde din jurisprudența Curții Constituționale, care a statuat că normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, dar prin reglementarea lor 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. De aceea, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. Totodată, trebuie

avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției*”, și cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „*în România, respectarea [...] legilor este obligatorie*” (a se vedea, în acest sens, de exemplu, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012).

29. Curtea Constituțională a mai reținut că normele de tehnică legislativă referitoare la integrarea proiectului de lege în ansamblul legislației statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune, conform art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000 (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 363 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 6 iulie 2015, paragraful 27), precum și că legiferarea rămâne atribuția exclusivă a Parlamentului care însă, în procesul de elaborare a actelor normative, are obligația de a respecta principiile constituționale și să gândească, în consecință, un sistem legislativ coerent, armonios, coordonat și eficient, care să protejeze valorile statului de drept și să asigure un echilibru just între interesele colective, pe de o parte, și cele individuale, pe de altă parte (a se vedea, spre exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 75 din 26 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 265 din 21 aprilie 2015, paragraful 38).

30. Din perspectiva tehnicii legislative, Curtea reține că anexele, ca părți componente ale unui act normativ, pot fi utilizate pentru stabilirea semnificației unor noțiuni sau unor termeni instituți prin actul normativ [anexa cu un index de termeni - art. 37 alin. (2) din Legea nr. 24/2000] ori pentru reglementarea unor norme cu caracter predominant tehnic, care conțin prevederi ce cuprind exprimări cifrice, desene, tabele, planuri sau altele asemenea [art. 57 alin. (1) și (2) din aceeași lege]. De asemenea, prevederile art. 57 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 urmăresc circumscrierea dispozițiilor cuprinse în anexele la un act normativ la temeiul-cadru din acest act.

31. Referitor la anexele la Legea nr. 45/2009, în jurisprudența sa (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 852 din 14 decembrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al



României, Partea I, nr. 452 din 6 mai 2022), Curtea Constituțională a reținut că acestea realizează o inventariere a terenurilor ce fac obiectul de reglementare al actului normativ criticat, însă, în temeiul art. 31 alin. (2) din același act normativ, în măsura în care asupra acelorași suprafețe de teren cuprinse în anexe a fost reconstituit în mod legal un drept de proprietate privată, aceste suprafețe sunt exceptate în mod expres de la apartenența la domeniul public. În acest sens, prevederile art. 57 din Legea nr. 45/2009 dispun că anexele fac parte integrantă din lege și cuprind datele de identificare a suprafețelor de teren aparținând domeniului public al statului, indispensabile cercetării-dezvoltării și multiplicării materialului biologic, și aflate în administrarea instituțiilor și unităților de cercetare-dezvoltare de drept public, care au ca obiect de activitate cercetarea-dezvoltarea în agricultură.

32. Pornind de la aceste considerente, Curtea observă că prevederile art. I pct. 8 din legea supusă controlului de constituționalitate introduc anexa nr. 8.18, al cărei titlu se referă la „*Suprafețele de teren din domeniul public al statului, aflate în administrarea Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Biologie și Nutriție Animală – IBNA Balotești, Județul Ilfov, care au făcut obiectul legilor fondului funciar și se scad din inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului în baza Deciziei civile nr. 291/R din 03.02.2011 emisă de Tribunalul București*”. De asemenea, anexa nr. 8.18 cuprinde un tabel prin care sunt evidențiate locul unde este situat terenul și caracteristicile tehnice ale terenului (tarlăua, parcela, categoria de folosință și suprafața).

33. Curtea observă, totodată, că, instituind regula scăderii din inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului a unor suprafețe de teren, în temeiul unei hotărâri judecătorești precis individualizate, titlul anexei menționate echivalează cu o ipoteză normativă cu caracter de noutate, iar în cuprinsul Legii nr. 45/2009 sau în cel al legii deduse controlului de constituționalitate nu există un temei-cadru pentru această soluție legislativă.

34. Referitor la scăderea unor suprafețe de teren din inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, Curtea reține că aceasta este o operațiune cu caracter tehnic, administrativ, distinctă de transferul terenurilor din domeniul public și

intrarea acestora în circuitul civil, iar această operațiune nu se realizează prin lege, ci prin acte de reglementare secundară emise în temeiul legii. Astfel, art. 288 alin. (1) din Codul administrativ stabilește că *„inventarul bunurilor din domeniul public al statului se întocmește și se modifică, după caz, potrivit prevederilor în vigoare, de ministere sau de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, atât pentru bunurile aflate în administrarea acestora, cât și pentru bunurile aflate în administrarea unităților din subordinea, coordonarea sau sub autoritatea acestora, precum și de autoritățile publice autonome, și se aprobă prin hotărâre a Guvernului.”*, iar art. 288 alin. (2) din Codul administrativ dispune că *„Actualizarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului se realizează prin sistemul securizat al ministerului cu atribuții în domeniul finanțelor publice de către instituțiile prevăzute la alin. (1), pe baza actelor normative sau individuale, după caz, aprobate. Ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor publice realizează centralizarea inventarului bunurilor din domeniul public al statului prevăzut la alin. (1) și îl supune aprobării Guvernului, prin hotărâre”*. În acest sens este Hotărârea Guvernului nr. 1705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1020 din 21 decembrie 2006. Or, analizând titlul anexe nr. 8.18, în absența unui temei-cadru în cuprinsul legii și a vreunei explicații în cuprinsul expunerii de motive, nu este clar dacă obiectul măsurii reglementate îl constituie schimbarea regimului juridic al bunului în cauză (încetarea proprietății publice a statului), actualizarea inventarului bunurilor din domeniul public al statului sau ambele. În plus, Curtea observă că art. II alin. (2) din legea criticată dispune un termen pentru demararea procedurii de modificare a anexe nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 1705/2006.

35. Distinct, din analiza art. I pct. 6 și 8 din legea criticată, nu rezultă cu claritate regimul juridic aplicabil asupra aceleiași suprafețe de teren, de 2,0000 ha, vizate de ambele norme. Astfel, art. I pct. 6 din legea criticată introduce numărul curent 18 în anexa nr. 8 la Legea nr. 45/2009, anexă al cărei titlu se referă la *„Suprafețele de teren din domeniul public al statului, aflate în administrarea unităților de cercetare”*



dezvoltare care trec în domeniul privat al statului, la dispoziția comisiilor locale de fond funciar sau rămân în administrarea Agenției Domeniilor Statului, după caz”. Numărul curent 18 se referă la suprafața de 2,0000 ha, aflată în Balotești, județul Ilfov, în administrarea Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Biologie și Nutriție Animală - IBNA Balotești, în timp ce, cu privire la aceeași suprafață, anexa nr. 8.18 se referă la *„Suprafețele de teren din domeniul public al statului, aflate în administrarea Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Biologie și Nutriție Animală - IBNA Balotești, Județul Ilfov, care au făcut obiectul legilor fondului funciar și se scad din inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului în baza Deciziei civile nr. 291/R din 03.02.2011 emisă de Tribunalul București”*, menționându-se în cuprinsul anexei comuna Balotești și caracteristicile tehnice ale terenului în suprafață totală de 2,0000 ha.

36. Curtea constată, așadar, că soluțiile legislative nu sunt corelate, iar lipsa de precizie și claritate a celor două norme creează incertitudine asupra regimului juridic aplicabil suprafeței menționate.

37. În plus, la art. I pct. 6 din legea criticată, Curtea remarcă indicarea greșită a denumirii unității (*„Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Biotenologie (corect, „Biologie”) și Nutriție Animală - IBNA Balotești”*), iar la art. I pct. 8, 9 Curtea observă redactarea eronată a sintagmelor *„Caracteristicile tehnice al (corect, „ale”) terenului”*, respectiv *„Denumirea unității de cercetare – dezvoltate (corect, „dezvoltare”)”*, ceea ce denotă lipsa de rigoare în redactare, nepermisă în cazul actelor normative [a se vedea art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000].

38. Totodată, Curtea observă că prin titlurile anexelor nr. 10.3 *„Terenurile din domeniul public al statului, aflate în administrarea unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare, aferente construcțiilor care intră sub incidența Legii nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care trec în domeniul privat al comunelor/orașelor și în administrarea consiliilor locale în vederea aplicării art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare”* și nr. 10.4

„Terenurile din domeniul public al statului, aflate în administrarea Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Biologie și Nutriție Animală – IBNA Balotești, județul Ilfov, aferente construcțiilor care intră sub incidența Legii nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care trec în domeniul privat al comunei Balotești și în administrarea consiliului local în vederea aplicării art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare”, introduse prin art. I pct. 9 din legea dedusă controlului de constituționalitate, se instituie o soluție normativă care presupune un transfer interdomenial de bunuri imobile (din domeniul public al statului în domeniul privat al comunelor/orașelor), cu schimbarea titularului dreptului, precum și un transfer al dreptului de administrare a acestor bunuri (din administrarea unităților și instituțiilor de cercetare în administrarea consiliilor locale). De asemenea, din modul de redactare a titlurilor anexelor, rezultă că anexa nr. 10.3 reprezintă cadrul general de reglementare (referindu-se la domeniul privat al comunelor/orașelor, respectiv consilii locale, cât privește suprafața de teren de 0,3586 ha), în timp ce anexa nr. 10.4 instituie o particularizare a soluției legislative cuprinse în anexa anterioară (referindu-se la domeniul privat al comunei Balotești, cât privește aceeași suprafață de teren). Astfel, examinând conținutul celor două anexe, rezultă că, în realitate, acestea cuprind, în esență, aceeași soluție legislativă, ceea ce este inadmisibil raportat la o bună tehnică legislativă.

39. De asemenea, contrar art. 57 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, prin conținutul lor, titlurile anexelor cuprind o exprimare amplă și detaliată, concepută în scopul producerii unor efecte juridice, care este însă caracterizată de imprecizie și neclaritate în raport cu obiectul reglementării, cu consecințe în ceea ce privește înțelegerea acestor norme, în vederea interpretării și aplicării lor corecte.

40. De altfel, în absența unui temei-cadru care să confere coerență și claritate, soluțiile normative cuprinse în anexele criticate, astfel cum sunt redactate, par să deroge de la dispozițiile cuprinse în art. 31 din Legea nr. 45/2009 care reglementează regimul juridic al terenurilor date în administrarea institutelor naționale, a Institutului



centrelor și stațiilor de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol, a instituțiilor de învățământ agricol și silvic, precum și a unităților de cercetare-dezvoltare aflate în structura unor regii din domeniul agricol, fără a respecta însă exigențele specifice unor norme derogatorii (a se vedea art. 63 din Legea nr. 24/2000), care sunt de strictă interpretare și aplicare.

41. În consecință, Curtea reține că, deși anexele la Legea nr. 45/2009 fac parte integrantă din acest normativ (a se vedea art. 57 din lege), având forța juridică a actului normativ căreia îi aparțin, aceasta nu justifică instituirea unor soluții normative de noutate exclusiv prin cuprinsul acestora, în absența unui temei-cadru în lege. Reglementând în acest mod și într-o manieră lipsită de precizie și claritate, de natură să creeze confuzie cu privire la regimul juridic aplicabil bunurilor imobile vizate, prevederile legale criticate se abat de la normele de tehnică legislativă, în special de la art. 57 din Legea nr. 24/2000, și încalcă astfel dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta referitoare la calitatea legilor.

42. Curtea observă că în același sens este și Avizul nr. 380 din 31 mai 2021 al Consiliului Legislativ, care a avizat favorabil propunerea legislativă, reținând însă că „soluția legislativă de completare a Legii nr. 45/2009 cu anexa nr. 8.18, respectiv cu anexele nr. 10 și 11 (numerotate astfel în varianta legii depusă de inițiatori; în prezent acestea se regăsesc în legea criticată sub nr. 8.18, 10.3 și 10.4) este improprie stilului normativ, având în vedere că în actul normativ asupra căruia se intervine nu există prevederi prin care să se facă trimitere la aceste anexe. Astfel sunt încălcate dispozițiile art. 57 alin. (3) teza I din Legea nr. 24/2000 (...). De altfel această soluție legislativă nici nu este argumentată în expunerea de motive. Ca urmare, recomandăm fie completarea propunerii legislative cu norme de trimitere care să constituie temei pentru respectivele anexe, fie renunțarea la acestea”.

43. De asemenea, Curtea reține că instituirea unor soluții derogatorii de la dispozițiile speciale cuprinse în art. 31 din Legea nr. 45/2009, cât și de la regulile privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale cuprinse în Legea nr. 287/2009 privind Codul civil și în partea a V-a din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019, atrage incidența în cauză și a dispozițiilor art. 136 din Constituție privind proprietatea.

44. Curtea observă că prin anexele nr. 10.3 și nr. 10.4, introduse prin art. I pct. 9 din legea criticată, sunt reglementate două operațiuni juridice distincte: pe de o parte, are loc un transfer interdomenial, cu schimbarea titularului dreptului de proprietate, terenurile trecând din domeniul public al statului în domeniul privat al comunei/orașului, ceea ce are ca efect stingerea dreptului de proprietate publică a statului. Pe de altă parte, se constituie un drept de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale (consiliul local) asupra terenurilor astfel transmise.

45. Analizând conținutul Legii nr. 45/2009, Curtea observă că, în ceea ce privește aceeași categorie juridică, art. 31 alin. (7) din Legea nr. 45/2009 dispune că: *„Terenurile din domeniul public al statului aflate în administrarea unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare, aferente construcțiilor proprietate privată a statului, cele aferente construcțiilor valorificate în baza Legii nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cele aferente construcțiilor proprietate unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare trec în domeniul privat al statului și în administrarea unităților și instituțiilor de drept public și de utilitate publică de cercetare-dezvoltare, conform anexelor nr. 7, 7.1-7.19”.*

46. Or, legiuitorul instituie o soluție normativă diferită, în raport cu normele existente în fondul activ al legislației, fără a fi justificate adoptarea acesteia și instituirea unui regim juridic diferit în privința bunurilor vizate. Analizând expunerea de motive, Curtea constată că aceasta se referă doar la necesitatea ca „Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Bioresurse Alimentare – IBA București să primească în administrare publică un teren pe care să construiască noi facilități de cercetare, laboratoare și stații pilot”, fără a fi argumentate în vreun fel soluțiile legislative cuprinse în art. I pct. 8 și 9 cu referire la anexele nr. 10.3 și 10.4, care au implicații asupra domeniului public al statului.

47. De asemenea, potrivit art. 864 din Codul civil, *„Dreptul de proprietate publică*



se stinge dacă bunul a pierit ori a fost trecut în domeniul privat, dacă a încetat uzul sau interesul public, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege”.

48. Instituind trecerea bunurilor din domeniul public al statului în domeniul privat al comunei, legiuitorul se abate astfel și de la regulile specifice privind „Trecerea bunurilor în domeniul privat”, stabilite prin capitolul II din partea a V-a a Codului administrativ. Codul administrativ nu reglementează cu privire la o asemenea ipoteză, ci instituie doar posibilitatea trecerii unui bun din domeniul public în domeniul privat al aceluiași titular al dreptului de proprietate (statul sau unitățile administrativ-teritoriale), potrivit art. 361 din acest act normativ, stabilind imperativ prezentarea unei justificări temeinice a încetării uzului sau interesului public național în cazul trecerii unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia.

49. În jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragraful 173), Curtea Constituțională a statuat 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.

50. Or, prin legea criticată, transferul din domeniul public al statului în domeniul privat al comunei a unor bunuri care în prezent fac parte din categoria bunurilor indispensabile activității de cercetare-dezvoltare-inovare și multiplicării materialului biologic (a se vedea anexa nr. 1.3 la Legea nr. 45/2009, în vigoare) se realizează exclusiv prin titlurile anexelor nr. 10.3 și 10.4, fără o justificare temeinică, menită să asigure justul echilibru necesar între cerințele realizării interesului general al societății în apărarea și garantarea dreptului de proprietate publică a statului, pe de o parte, respectiv protecția drepturilor individuale, pe de altă parte.

51. Ca atare, având în vedere caracterul inalienabil al bunurilor proprietate publică a statului, stabilit prin art. 136 alin. (4) din Constituție, dreptul de proprietate publică al statului nu încetează decât prin modalitățile indicate în lege, cu respectarea tuturor condițiilor pe care legiuitorul le-a instituit, și nu prin norme juridice imprecise și fără

o justificare temeinică. În consecință, Curtea constată încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) și ale art. 136 alin. (4) din Constituție.

52. De asemenea, prin Decizia nr. 384 din 29 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 499 din 20 iunie 2019, paragraful 52, Curtea a reținut că inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește transferul bunurilor în patrimoniul acestora, inclusiv al celor din domeniul public, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție. În sens similar sunt și considerentele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, precitată, paragrafele 183-185.

53. Reținând că, potrivit dispozițiilor art. 139 alin. (2) din Codul administrativ, hotărârile privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile se adoptă de consiliul local cu majoritatea calificată, de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție, Curtea constată că aceste considerente sunt aplicabile în mod corespunzător și în prezenta cauză. În consecință, dispozițiile legale cuprinse în anexele nr. 10.3 și 10.4, care dispun transferul *ope legis* al terenurilor vizate din domeniul public al statului în domeniul privat al comunei Balotesti, în absența unui acord valid al unității administrativ-teritoriale, fără respectarea tuturor condițiilor legale, încalcă principiul autonomiei locale care privește atât organizarea și funcționarea administrației publice, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care autoritățile publice le reprezintă.

54. De asemenea, Curtea observă că, alături de transferul terenurilor vizate din proprietatea publică a statului în proprietatea privată a orașului/comunei, prevederile de lege criticate dispun în același timp și cu privire la dreptul de administrare asupra terenurilor în cauză. Or, cu privire la modalitatea de constituire a dreptului de administrare, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, precitată, paragraful 190, Curtea a reținut că, transmitând însuși dreptul de proprietate către unitatea administrativ-teritorială, statul nu poate constitui concomitent și dreptul de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale, întrucât nu mai este titularul dreptului de proprietate, pe care tocmai l-a transmis. Ca atare, Curtea constată încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) și ale art. 120 alin. (1) din Constituție.



55. În consecință, Curtea constată că, în contextul unei reglementări imprecise a înseși măsurii juridice dispuse cu privire la bunurile vizate, mecanismul derogatoriu instituit de prevederile de lege criticate, prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă, este de natură să contravină art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta privind exigențele de calitate a legii, să afecteze regimul juridic privind proprietatea publică a statului, stabilit prin art. 136 alin. (4) din Constituție, precum și să creeze premisele încălcării principiului autonomiei locale, consacrat de art. 120 alin. (1) din Constituție.

56. Având în vedere interdependența logică între anexele analizate și celelalte prevederi cuprinse în legea criticată, preponderent redactate sub forma anexelor, Curtea constată că viciile de neconstituționalitate evidențiate se răsfrâng asupra întregului act normativ supus controlului, astfel încât obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României urmează a fi admisă, cu consecința constatării neconstituționalității legii criticate, în ansamblul său.

57. În final, față de caracterul strict tehnic al anexelor la Legea nr. 45/2009, a căror redactare presupune inclusiv efectuarea unor operațiuni matematice, Curtea subliniază că este necesar ca legiuitorul să manifeste o atenție sporită ori de câte ori acționează pentru modificarea și/sau completarea acestora, astfel încât să se evite crearea unor situații juridice confuze, cu riscul de a afecta securitatea juridică.

58. Cu privire la susținerea privind încălcarea art. 147 alin. (4) din Constituție, Curtea reține că, în raport cu criticile formulate, aceste dispoziții constituționale nu sunt incidente în cauză, deoarece considerentele deciziilor Curții Constituționale invocate vizează ipoteze juridice distincte de cele care formează obiectul criticii în prezenta cauză.

59. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 29 iunie 2022.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE**

Marigă ENAĞHE



**MAGISTRAT-AȘISTENT,
Simina Popescu-Marin**

