



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

SENAT

Comisia juridică, de numiri, disciplină,  
imunități și validări

Nr.XIX/146/2022

Comisia pentru constituționalitate

Nr.LXVIII/1949/2022

Comisia pentru agricultură, industrie  
alimentară și dezvoltare rurală

Nr.XXIII/387/11.10.2022

RAPORT COMUN

asupra **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 industriei alimentare,**

ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 366/2022  
(L212/2021)

În temeiul art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală, în conformitate cu prevederile art. 154 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, **Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală**, prin adresa **L212/2021** din 7 septembrie 2022, au fost sesizate în procedura reexaminării, de către Biroul permanent al Senatului, în vederea elaborării raportului comun **asupra 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 industriei alimentare, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 366 din 29 iunie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 815 din 18 august 2022.**

Inițiativa legislativă a avut ca obiect de reglementare 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, cu modificările și completările ulterioare. Prin această intervenție legislativă, inițiatorii urmăreau transmiterea suprafeței de teren de 50,3278 ha, aflată în domeniul public al statului, din administrarea Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Biologie și Nutriție Animală - IBNA Balotești, județul Ilfov, în administrarea Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Bioresurse Alimentare - IBA București, motivând că IBA dorește să-și dezvolte, în continuare, capacitatea de cercetare având șansa de a deveni un pol regional și european de referință. Acest lucru este posibil a fi realizat prin implementarea unui nou proiect de dezvoltare, în noul ciclu de finanțare al fondurilor structurale 2021-2027, prin Planul National de Redresare și Reziliență, proiect prin care să se deschidă noi perspective în cercetarea, în domeniul alimentar, în special, în domeniul de nutriție și biotehnologii alimentare.”

În data de 20 aprilie 2022, Președintele României a înaintat o sesizare de neconstituționalitate. În motivarea sesizării, Președintele României arată că ”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.

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.”

Totodată, autorul sesizării susține că au fost încălcate dispozițiile art. 120, și, implicit, ale art. 1 alin. (4) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție deoarece, 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.

Președintele României invocă prevederile art. 139 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ potrivit căroră 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.

Prin **Decizia Curții Constituționale nr.366 din 29 iunie 2022, Curtea Constituțională a admis 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 industriei alimentare, **și a constatat legea ca fiind neconstituțională în integralitate**, reținând următoarele considerente:

"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. 1.705/2006 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. 1.020 și 1.020 bis din 21 decembrie 2006. Or, analizând titlul anexei 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 anexei nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 1.705/2006.

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.

**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.**

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.

**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.**

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.

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.

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.

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 Balotești, 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.

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.**

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.**"

În situația constatării neconstituționalității unei legi în ansamblul său, și nu doar a unor dispoziții din aceasta, Curtea Constituțională a stabilit, pe cale jurisprudențială, că "pronunțarea unei astfel de decizii are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări."

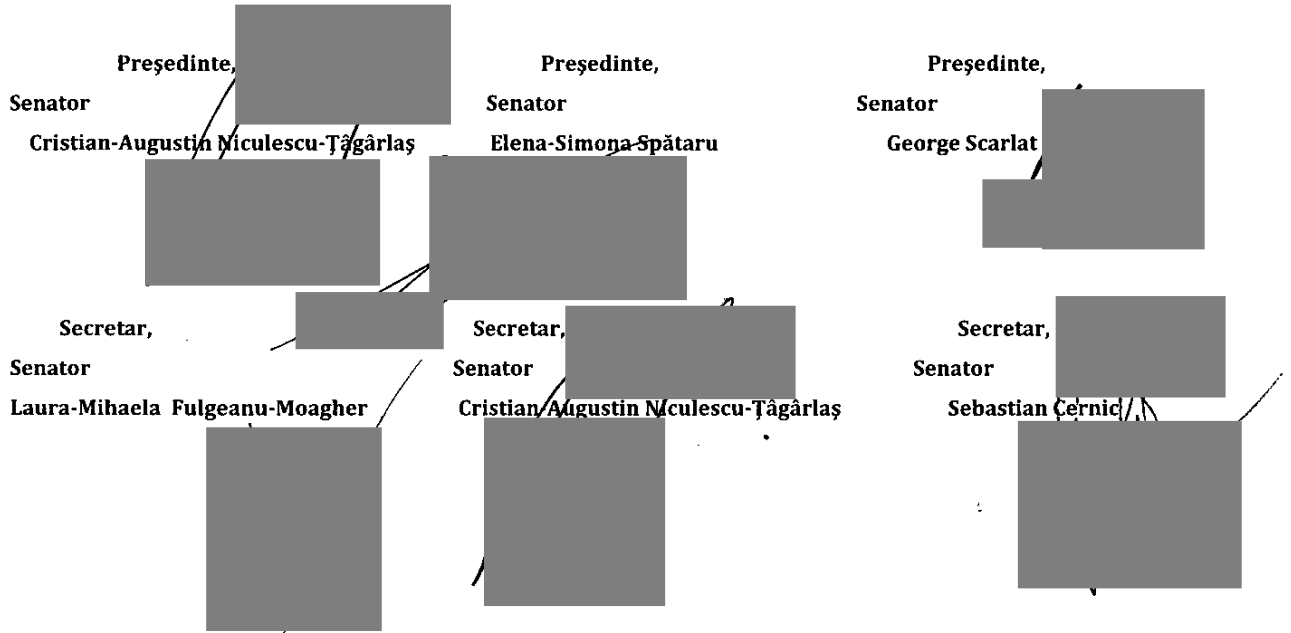
În conformitate cu prevederile alin.(4) al art.147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În ședințele separate din 13 septembrie 2022 și 11 octombrie 2022, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală, analizând, în procedura reexaminării, Decizia Curții Constituționale nr. 366/2022, prevederile Legii fundamentale, precum și legea trimisă la promulgare, **au hotărât**, cu unanimitate de voturi, **să adopte raport comun de respingere a legii trimise la promulgare.**

În consecință, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală **supun spre dezbateri, plenului Senatului, prezentul raport comun de respingere 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 industriei alimentare.

În raport cu obiectul de reglementare, legea aflată în procedura reexaminării face parte din categoria **legilor organice** și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, potrivit art.76 alin.(1) din Constituția României, republicată.

Conform dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, și ale art.92, alin.(7) pct.2 din Regulamentul Senatului, cu modificările și completările ulterioare, **Senatul este primă Cameră sesizată.**



Întocmit,  
consilier Raluca Cremenescu

consilier Maria Ranga

consilier Raluca Contanu