



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 312.25.31 Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro>, E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.879A/2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2487 / 13 APR 2023

SENATUL ROMÂNIEI
Nr. 932 / 13.04.23

Doamnei
Alina-Ștefania GORGHIU
Președintele Senatului

Biroul permanent al Senatului
L. 729 / 13.04.2023

729 / 2022

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea 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.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 5 mai 2023 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 17 mai 2023.

Vă asigurăm, doamnă Președinte, de deplina noastră considerație.

Președinte

Marian ENACHE



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 879A/2023

ROMÂNIA



Administrația Prezidențială - Cabinetul Președintelui
CP1/.....524..... / Al. 04. 2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 2440 / 12 APR 2023

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 12 aprilie 2023

Domnului MARIAN ENACHE PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

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

La data de 8 aprilie 2023, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, 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 (Pl-x nr. 83/2023).

Prin legea criticată se transmite un teren în suprafață de 20 ha din domeniul public al statului și din administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” - Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava în domeniul public al municipiului Suceava, în vederea construirii Ansamblului Arhiepiscopal al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților. Prin modul de adoptare și prin conținutul său normativ, aceasta contravine unor norme și principii constituționale, precum cele referitoare la calitatea și previzibilitatea legii, componente ale principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, principiului autonomiei locale reglementat de art. 120 din Constituție

și regimului proprietății publice și garanțiilor sale, prevăzute de art. 135 și art. 136 din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

Potrivit art. I pct. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate, la articolul 54 din Legea nr. 45/2009, după alineatul (6) se introduc două noi alineate, alin. (7) și (8), cu următorul cuprins: „(7) Se transmite terenul în suprafață de 20 ha, număr cadastral 409/1, din domeniul public al statului și din administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu Șișești” - Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava în domeniul public al municipiului Suceava, în vederea construirii Ansamblului Arhiepiscopal al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților. (8) Suprafața de teren este dezmembrată din zona centrală a lotului de 49 ha, cu deschidere la cele 2 străzi principale care îl încadrează pe laturile lungi Drumul Județean 208A și Drumul Comunal 69”.

1. Încălcarea art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, care consacră caracterul de stat de drept al statului român și principiul legalității prin lipsa fundamentării temeinice a legii criticate, aspect cu implicații directe asupra principiilor constituționale amintite

În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut că „în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție” (Decizia nr. 128/2019).

De asemenea, Curtea Constituțională s-a raportat în jurisprudența sa și la documentul Comisiei de la Veneția intitulat Rule of law checklist, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), care reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. II A5). Potrivit standardelor din acest document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor reprezintă coordonate ale respectării principiului legalității.

Din perspectiva respectării normelor de tehnică legislativă, deși, strict formal, legea criticată este însoțită de o expunere de motive prin care se încearcă justificarea transmiterii unui teren în domeniul public al municipiului Suceava, în realitate, paragrafele inserate în aceasta nu pot fi calificate ca reprezentând argumente reale care să susțină scopul actului normativ prin care se diminuează cu 20 de ha domeniul public al statului afectat cercetării.

Apreciem că acest aspect contravine prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție prin raportare la prevederile Legii nr. 24/2000 cuprinse în art. 30

intitulat „Instrumentele de prezentare și motivare”, art. 31 intitulat „Cuprinsul motivării”, art. 32 intitulat „Redactarea motivării” și art. 33 intitulat „Studiul de impact” și la exigențele constituționale ce derivă din principiul legalității, în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii.

Din punct de vedere formal, este îndeplinită cerința impusă de art. 30 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în sensul existenței unui instrument de motivare. Cu toate acestea, dispozițiile art. 30-32 din Legea nr. 24/2000 stabilesc o serie de reguli în privința conținutului instrumentului de motivare, menite să asigure o fundamentare temeinică a proiectului de lege, reguli față de care instrumentul de motivare ce însoțește legea criticată este deficitar, cu consecința încălcării cerințelor de calitate și predictibilitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție.

Principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică.

Pe de o parte, în cazul legii criticate, expunerea de motive cuprinde o pagină și se limitează la a enunța obiectivul legii, respectiv construirea Ansamblului Arhiepiscopal al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților, la a preciza că terenul ales este „cea mai bună soluție identificată de autoritățile locale”, fiind apoi enumerate 11 obiective ce vor intra în componența centrului. Pe de altă parte, nu este explicat de ce - în vederea realizării scopului declarat al legii criticate - este absolut necesar a fi afectat patrimoniul unei unități de cercetare-dezvoltare ce face parte din sistemul național de cercetare-dezvoltare-inovare din domeniul agricol, prin transferul unei suprafețe de 20 de ha de teren ce, în prezent, potrivit Legii nr. 45/2009, este indispensabil activității de cercetare-dezvoltare-inovare și multiplicării materialului biologic vegetal și animal.

În plus, având în vedere că se precizează că terenul este situat „în zona limitrofă a Cetății de Scaun a Sucevei”, apreciem că era absolut necesar să existe un studiu din care să reiasă impactul noii soluții legislative, mai ales în ceea ce privește zonele de protecție aferente monumentelor istorice existente în „vatra istorică a Sucevei”, zone delimitate în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, pe baza unor repere topografice, geografice sau urbanistice clare, în funcție de trama stradală, relief și caracteristicile monumentului istoric, după caz, prin care se asigură conservarea integrată și punerea în valoare a acestuia și a cadrului său construit

sau natural. Din interpretarea coroborată a art. I pct. 1 cu referire la alin. (8) al art. 54 din Legea nr. 45/2009 și expunerea de motive este neclar locul situării terenului în raport de monumentul istoric Cetatea de Scaun a Sucevei. În măsura în care terenul sau o parte a acestuia s-ar afla în zona de protecția a monumentului istoric menționat, ar deveni incidente prevederile art. 8, 9 și 11 din Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice. Astfel, în condițiile în care Cetatea de Scaun a Sucevei este clasată în grupa A de protecție a monumentelor istorice de valoare națională și universală, potrivit Listei monumentelor istorice din județul Suceava elaborată de Ministerul Culturii, poziția 125, cod LMI SV-II-a-A-05449, datând din secolul XIV, orice intervenție asupra imobilelor din zona sa de protecție se face numai în condițiile legii amintite, respectiv cu avizul Ministerului Culturii. În aceste condiții, neclaritatea cu privire la incidența cadrului normativ menționat este susceptibilă să afecteze însăși punerea în practică a reglementărilor propuse și, implicit, realizarea scopului legii criticate.

Având în vedere obiectul de reglementare al legii și aspectele subliniate anterior, considerăm că s-ar fi impus, în conformitate cu prevederile art. 31 și art. 33 din Legea nr. 24/2000, realizarea studiului de impact ca element obligatoriu ce trebuia să fundamenteze soluția legislativă, în considerarea importanței celor două domenii implicate: cercetarea, respectiv protecția monumentelor istorice.

Menționăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a sancționat lipsa din cuprinsul instrumentului de motivare a elementelor obligatorii prevăzute de art. 31 din Legea nr. 24/2000 din perspectiva încălcării art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, statuând prin Decizia nr. 139/2019, par. 78-81 că: „78. (...) Chiar dacă se invocă o serie de insuficiențe ale reglementării în vigoare, nu se face nicio mențiune cu privire la soluțiile legislative propuse, principiile de bază și finalitatea acestora, lipsind elementele de motivare prevăzute de art. 31 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000. Tot astfel, nu se prezintă impactul socioeconomic și nici impactul asupra sistemului juridic. Nu rezultă eventuale consultări care ar sta la baza propunerii legislative. Expunerea de motive apare, astfel, ca un început de instrument de motivare, în sensul că prezintă o serie de deficiențe ale legislației în vigoare, fără a cuprinde, în continuare, mențiuni referitoare la propunerea de modificare a legii. (...) 79. În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. Or, explicarea clară a soluțiilor legislative propuse și a efectelor preconizate este cu atât mai necesară, din perspectiva principiului legalității invocat, în condițiile în care obiectul inițiativei legislative în această cauză apare ca fiind pronunțat tehnic, de strictă specialitate, cu efecte pe un segment sensibil al economiei de piață, și anume cel financiar-bancar, iar legea însăși este lipsită de claritate. Sub acest aspect, art. 6 din Legea nr. 24/2000 stabilește, în alin. (1), că „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli

necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”, iar în alin. (2) că „Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”. 80. Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. (...) 81. Pentru considerentele expuse, Curtea constată că sunt întemeiate și criticile formulate în raport cu dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și, între valorile sale, principiul dreptății. Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate.”

Ulterior, prin Decizia nr. 153/2020 par. 86-88, în dezvoltarea aceluiași raționament și făcând trimitere la jurisprudența sa anterioară, inclusiv la Decizia nr. 139/2019, Curtea Constituțională a mai statuat că: « (...) lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative și caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare contravin exigențelor de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel, de exemplu, prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, precizată, Curtea Constituțională a reținut că „în expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate” [ale art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și

motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării și ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală (...)]. Tot astfel, prin Decizia nr. 682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 11 iulie 2012, Curtea a constatat că „dispozițiile art. 6 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, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. (...) Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) potrivit cărora, «În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie», precum și ale art. 147 alin. (4) potrivit cărora deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii” (pct. 2.21 și 2.22). 87. Tot astfel, prin Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, Curtea a reținut că „față de obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic, de strictă specialitate, (...) motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție”. (...). 88. Pentru considerentele enunțate, Curtea constată că sunt întemeiate criticile referitoare la deficiențe în privința activității de documentare și de fundamentare a legii, cu consecința încălcării dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (5) raportate la art. 1 alin. (3)».

În cazul prezentei legi deduse controlului de constituționalitate nu este motivată rațiunea pentru care suprafața de 20 de ha supusă transferului nu mai este necesară Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” - forul național de consacrare academică și de coordonare a activității de cercetare științifică în domeniile agriculturii, silviculturii, acvaculturii, medicinei veterinare, industriei alimentare, dezvoltării rurale și protecției mediului – și, în consecință, își pierde caracterul de teren indispensabil activității de cercetare-dezvoltare-inovare și multiplicării materialului biologic.

Critica de neconstituționalitate nu vizează expunerea de motive, ca instrument al metodei de interpretare teleologică (în sensul Deciziilor nr. 238/2020, nr. 642/2020, nr. 773/2020 sau nr. 845/2020), efectul soluției legislative fiind clar: ieșirea terenului respectiv din proprietatea publică a statului și intrarea acestuia în proprietatea publică a municipiului Suceava, ci însăși 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, din perspectiva asigurării accesibilității și previzibilității legii prin care se diminuează patrimoniul afectat cercetării și inovării, garanții

opuse oricărei intervenții legislative arbitrare, în sensul rațiunilor statuate prin Deciziile nr. 710/2009, nr. 139/2019 sau nr. 153/2020.

Expunerea de motive, ca instrument al metodei de interpretare teleologică și instrument de motivare al unui act normativ cu forță de lege, reprezintă un element inerent statului de drept și dreptului pozitiv, reprezentând un criteriu cu relevanță constituțională în aprecierea legalității, valoare de referință a statului de drept.

Totodată, în ceea ce privește încălcarea prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție prin raportare la prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative cuprinse în art. 30-33, în realizarea controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 366/2022, par. 28 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 Decizia nr. 26/2012).

În opinia noastră, în absența unor criterii de delimitare a normelor de tehnică legislativă a căror nerespectare atrage sau nu, după caz, neconstituționalitatea unei legi, în raport cu obiectul Legii nr. 24/2000 și cu argumentele expuse anterior, apreciem că toate aspectele reglementate de această lege concură la realizarea dezideratului statului de drept.

Normele de tehnică legislativă reprezintă un reper în aprecierea legalității, principiu cu valoare constituțională și în deplină concordanță cu viziunea Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția). Este de necontestat faptul că importanța respectării principiului securității juridice pentru existența statului de drept impune o atenție deosebită acordată calității legii, fiind necesar să existe din partea legiuitorului acea determinare de a supune normele edictate rigorilor securității juridice, determinare ce presupune diagnosticarea corectă a problemelor, identificarea de remedii adecvate, în sensul organizării activității de legiferare prin fundamentarea riguroasă a acesteia pe principiile tehnicii legislative și a creșterii accesibilității și previzibilității normelor juridice.

De altfel, sistematizarea, unificarea și coordonarea întregii legislații naționale reprezintă în opinia noastră, un deziderat constituțional la care trebuie să contribuie toate autoritățile publice implicate în procesul legislativ.

De altfel, Consiliul Legislativ a avizat negativ propunere legislativă în discuție, prin Avizul nr. 1208/7.11.2022, reținând și aspecte ce țin de respectarea normelor de tehnică legislativă, inclusiv cu privire la instrumentul de motivare, finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea implicațiilor asupra legislației în vigoare sau impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt pentru anul curent, cât și pe termenul lung (pe 5 ani) cu privire la venituri și cheltuieli.

2. Încălcarea art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) coroborat cu art. 136 din Constituție, prin lipsa instituirii garanțiilor necesare și suficiente pentru aducerea la îndeplinire a scopului urmărit de lege

Legea supusă controlului de constituționalitate nu conține prevederi referitoare la ipoteza în care, dintr-un motiv sau altul, nu este realizat scopul preconizat, respectiv construirea și, mai mult, chiar funcționarea ulterioară a Ansamblului Arhiepiscopal al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților.

Din perspectiva protecției dreptului de proprietate publică, apreciem că în conținutul legii criticate legiuitorul avea obligația de a reglementa o serie de garanții necesare și suficiente pentru aducerea la îndeplinire a finalității urmărite prin transferul realizat, mai ales în contextul în care, prin efectul soluției legislative, patrimoniul unei unități de cercetare-dezvoltare ce face parte din sistemul național de cercetare-dezvoltare-inovare din domeniul agricol va fi diminuat cu o suprafață de teren considerabilă.

Potrivit dispozițiilor art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) din Constituție: „(2) Statul trebuie să asigure: (...) c) stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, a artei și protecția dreptului de autor; d) exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național; e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic; (...)”.

Interesul general în materie economică pe care statul este obligat să îl protejeze prin reglementări adecvate este circumscris în art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) din Constituție unor domenii descrise la aceste litere printr-o modalitate ce presupune o anumită specificitate. Astfel, în strânsă legătură cu obligațiile constituționale ale statului enumerate la literele respective ale alin. (2) al art. 135, Legea nr. 45/2009 prevede în art. 1 că: „(1) Cercetarea științifică, dezvoltarea tehnologică și inovarea, denumite în continuare cercetare-dezvoltare-inovare, sunt activități creative cu rol fundamental în generarea și susținerea progresului tehnic în domeniile agriculturii, silviculturii, industriei alimentare, acvaculturii, protecției mediului și dezvoltării rurale, denumite în continuare domeniul agricol. (2) Cercetarea-dezvoltarea-inovarea în domeniul agricol constituie prioritate

națională susținută de stat, fiind organizată și coordonată potrivit reglementărilor legale în vigoare”. Totodată, potrivit art. 2 din același act normativ: „(1) Activitatea de cercetare-dezvoltare-inovare din domeniul agricol este activitate de utilitate publică și cuprinde cercetarea științifică, dezvoltarea tehnologică și inovarea. (2) Cercetarea-dezvoltarea-inovarea sunt activități care au ca scop generarea, gestionarea, valorificarea și implementarea rezultatelor cercetării științifice și ale dezvoltării tehnologice, în mod deosebit privind materialele biologice valoroase, tehnologiile de cultură vegetală, de creștere și îngrijire a animalelor, transformarea resurselor agricole în produse alimentare, utilizarea rațională și conservarea resurselor naturale ale agriculturii, silviculturii și mediului ambiant, dezvoltarea rurală, organizarea și managementul exploatațiilor agricole, alte tehnologii de exploatare și industrializare în domeniul agricol”.

În vederea asigurării unei baze materiale necesare desfășurării acestei activități cu rol fundamental în generarea și susținerea progresului tehnic în domeniile agriculturii, silviculturii, industriei alimentare, acvaculturii, protecției mediului și dezvoltării rurale, legiuitorul a afectat anumite terenuri pe care le-a calificat ca fiind indispensabile acestei activități. Din această perspectivă, considerăm că există o legătură de necontestat între aceste obligații constituționale ale statului și dreptul de proprietate publică a acestuia, drepturile consacrate prin Constituție neavând o existență abstractă, ele exercitându-se în corelare și coroborare cu celelalte prevederi constituționale. Această interdependență funcțională determină atât cadrul în care aceste drepturi se exercită, cât și conținutul material concret al acestora. Prin urmare, dreptul de proprietate publică al statului trebuie exercitat în acord cu principiile constituționale de bază care călăuzesc însăși existența statului, între care se află și principiul protejării intereselor naționale în activitatea economică.

Mai mult, acțiunea statului în concordanță cu interesul național se constituie într-o garanție a cetățenilor referitoare la protecția propriilor drepturi și libertăți. Menționăm că în acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 1533/2011, Decizia nr. 574/2014) ce a vizat dreptul de proprietate privată, iar nu dreptul de proprietate publică prin raportare la dispozițiile art. 135 alin. (2) din Constituție, dar care, prin generalitatea raționamentului, apreciem că se aplică *mutatis mutandis* și în ceea ce privește situația în care bunuri proprietate publică sunt destinate expres, prin lege cu caracter organic, protejării intereselor naționale în activitatea economică, inclusiv de cercetare.

Fără a aduce în discuție oportunitatea transferului interdomenial de bunuri proprietate publică, dată fiind destinația bunurilor în discuție din domeniul public al statului, legiuitorul avea obligația de a constitui un mecanism juridic de natură să ofere garanții suficiente cu privire la rezultatele urmărite.

Necesitatea instituirii unor astfel de garanții reiese și din jurisprudența Curții Constituționale, care prin Decizia nr. 139/2021 par. 120-121 a stabilit că:

„120. Așadar, transferul gratuit al bunurilor proprietate privată a statului se poate realiza prin lege, în condițiile art. 44, 47 și 135 din Constituție, având în vedere obligația constituțională a statului de a lua măsurile de dezvoltare economică și de creare a cadrului favorabil valorificării factorilor de producție, sub condiția reglementării unor garanții necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit. 121. De altfel, atunci când a apreciat să intervină, din aceeași perspectivă, și în alte segmente ale vieții sociale, legiuitorul a procedat similar ca și în cazul de față, spre exemplu, când a permis trecerea gratuită în proprietatea cultelor religioase a imobilelor atribuite în folosință gratuită (Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 1 august 2007) sau a unor terenuri din proprietatea privată a statului în patrimoniul unor persoane juridice de drept privat, respectiv al Comitetului Olimpic Român (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2002 privind transmiterea, cu titlu gratuit, a unui imobil, proprietate privată a statului, în proprietatea Comitetului Olimpic Român, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 463 din 28 iunie 2002, aprobată cu completări prin Legea nr. 665/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 930 din 19 decembrie 2002) ori al Patriarhiei Bisericii Ortodoxe Române (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2005 privind realizarea Ansamblului Arhitectural Catedrala Mântuirii Neamului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 234 din 21 martie 2005, aprobată cu modificări prin Legea nr. 261/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 903 din 10 octombrie 2005)”.

Din această perspectivă, considerăm că asigurarea aducerii la îndeplinire a finalității urmărite prin transferul de proprietate ar fi impus introducerea unor prevederi care să conțină garanții necesare și suficiente în sensul reîntoarcerii terenului în suprafață de 20 de ha în domeniul public al statului și în administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești”, în situația în care obiectivul nu este realizat, cu atât mai mult cu legea criticată nu reglementează un termen pentru construirea obiectivului vizat.

În concluzie, apreciem că doar în acest fel nu ar fi fost afectate obligațiile constituționale ale statului enumerate la art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) din Constituție și, în cazul de față, chiar esența dreptului de proprietate publică a acestuia reglementat la art. 136 din Constituție.

3. Încălcarea principiului autonomiei locale, consacrat de art. 120 din Constituție, prin lipsa manifestării de voință a municipiului Suceava

Potrivit art. I pct. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate, se transmite terenul în suprafață de 20 ha, număr cadastral 409/1, din domeniul public al statului și din administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură

„Gheorghe Ionescu-Șișești” - Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava în domeniul public al municipiului Suceava. Din analiza legii criticate nu poate fi identificată, în mod concret, manifestarea de voință a unității administrativ teritoriale municipiul Suceava în acest sens.

Astfel, apreciem că adoptarea legii în lipsa manifestării de voință a municipiului Suceava, materializată prin adoptarea unei hotărâri de consiliu local, contravine art. 120 alin. (1) din Constituție, ce consacră principiul autonomiei locale.

În acord cu jurisprudența constituțională în materia transferului interdomenial, arhitectura proprietății publice neexclusive se întemeiază pe dispozițiile art. 102 alin. (1) teza finală și ale art. 120 alin. (1) din Constituție. Prin Decizia nr. 384/2019, instanța constituțională reține că: „[...]Și în situația trecerii bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, cu excepția celor care fac obiect exclusiv al proprietății publice, aceasta nu se poate face prin efectul legii, ci, așa cum prevede art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, unitățile administrativ-teritoriale trebuie să facă o cerere în acest sens, adică să-și exprime acordul, acestea fiind obligate să justifice temeinic pentru fiecare caz, în note explicative anexate la inventar, creșterea sau diminuarea patrimoniului, potrivit art. 14 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 53/2002 privind Statutul-cadru al unității administrativ-teritoriale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 633 din 27 august 2002”. Prin aceeași decizie, Curtea reține 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 privința terenurilor proprietate publică date în administrarea instituțiilor și unităților de cercetare-dezvoltare de drept public și de utilitate publică, art. 31 alin. (3) din Legea nr. 45/2009 permite scoaterea lor din proprietatea publică și din administrarea unităților de cercetare-dezvoltare din agricultură și silvicultură prin lege ca act al Parlamentului, aceasta reprezentând o situație specială în raport de competența generală a Guvernului în materia transferului interdomenial, fără a clarifica dacă toate aceste bunuri considerate bunuri indispensabile cercetării pot fi asimilate bunurilor obiect exclusiv al proprietății publice, care pot fi transmise prin lege, *ut singuli*, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale. De altfel, caracterul de act individual al legii criticate a fost subliniat și în avizul negativ Consiliului Legislativ.

De asemenea, și în jurisprudența sa recentă, având de analizat transferul unor bunuri în domeniul public al orașului Odobești, județul Vrancea, respectiv în domeniul public al Comunei Cetate, județul Dolj, Curtea Constituțională a reținut că transferul unor bunuri *ope legis* din domeniul public al statului în

domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, în lipsa acordului unității administrativ-teritoriale, încalcă principiul constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție (Decizia nr. 537/2019, par. 25, Decizia nr. 901/2020, par. 34). De altfel, Curtea a reținut încălcarea autonomiei locale și în situația absenței acordului unităților administrativ-teritoriale și în cazul transmiterii unor terenuri din domeniul privat al statului în domeniul privat al acestora, prin efectul legii, principiu care privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care autoritățile publice le reprezintă (Decizia nr. 367/2022).

Față de cele de mai sus, rezultă că transmiterea terenului în suprafață de 20 ha, identificat cu număr cadastral 409/1, din domeniul public al statului și din administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” - Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava în domeniul public al municipiului Suceava, în absența manifestării de voință expresă a unității administrativ-teritoriale, materializată printr-o hotărâre a Consiliului Local al Municipiului Suceava, contravine art. 120 alin. (1) din Constituție.

Având în vedere întreaga jurisprudență a Curții Constituționale anterior citată, apreciem că este încălcat și art. 147 alin. (4) din Constituție care consacră caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. Dat fiind obiectul legii criticate și viciile de neconstituționalitate menționate anterior, apreciem că acestea determină neconstituționalitatea în ansamblu a legii.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați 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.


PREȘEDINȚELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS