

DECIZIA nr.367
din 29 iunie 2022

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară, în ansamblul său

Publicată în Monitorul Oficial nr.815 din 18.08.2022

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 privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară, obiecție formulată de Avocatul Poporului.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3521 din 21 aprilie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr.1071A/2022.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, Avocatul Poporului susține încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5), ale art.34 alin.(1) și (2) și ale art.45 din Constituție, sens în care formulează critici de neconstituționalitate din perspectiva omisiunii legiuitorului de a reglementa norme tranzitorii prin care să se stabilească termene adecvate în care destinatarii reglementării în materie să se conformeze noilor obligații impuse de legiuitor.

4. Arată că noile prevederi stabilesc cadrul juridic pentru bunurile imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, proprietatea privată a statului, ce vor fi trecute din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale pe a căror rază teritorială se află acestea. Concomitent cu trecerea din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale a bunurilor imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, este abrogată și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară, act normativ care stabilea cadrul legal pentru vânzarea bunurilor imobile - clădiri și terenuri aferente -, prevăzute în anexa la ordonanța de urgență, de către Agenția Domeniilor Statului, prin atribuire directă către concesionarii activităților sanitare veterinare publice de interes național care își desfășoară activitatea în aceste imobile.

5. Medicina veterinară este una dintre profesiile reglementate sectorial prin Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului, iar exercitarea profesiei de medic veterinar este reglementată prin Legea nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.209 din 24 martie 2014.

6. Totodată, „activitățile pe care legiuitorul le dă în competența exclusivă a medicilor veterinari prezintă o importanță deosebită, având un impact direct asupra sănătății animalelor și indirect asupra celei a oamenilor” (a se vedea Deciziile Curții Constituționale nr.511 din 4 iulie 2017 și nr.846 din 18 noiembrie 2020).

7. Potrivit Legii nr.160/1998, medicul veterinar cu drept de liberă practică poate opta în vederea exercitării profesiei pentru una dintre formele de organizare: (i) fie ca persoană fizică ce exercită în mod independent o profesie liberală, caz în care formele de exercitare a profesiei sunt cabinetul medical-veterinar individual de consultanță, cabinetul medical-veterinar individual de asistență, respectiv cabinete medical-veterinare asociate, (ii) fie ca persoană juridică - societate

reglementată de Legea societăților nr.31/1990 - ce are obiect principal de activitate activități veterinare, caz în care formele de exercitare a profesiei sunt cabinetul medical-veterinar de consultanță, cabinetul medical-veterinar de asistență, clinica veterinară, spitalul veterinar, centrul veterinar specializat, unitatea farmaceutică veterinară pentru comercializarea cu amănuntul (farmacie veterinară sau punct farmaceutic veterinar) și laboratorul medical-veterinar privat.

8. În acest context, Avocatul Poporului susține că, prin aplicarea noului act normativ, unitățile medical-veterinare, care au fost înființate și funcționează în temeiul și cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare, sunt puse în fața unei reglementări care le impune condiții de funcționare noi, în ceea ce privește desfășurarea efectivă a activității de medicină veterinară, în cabinetele medicale veterinare, întrucât dispozițiile în discuție afectează, în mod direct, funcționarea acestor cabinete, prin schimbarea cadrului juridic al bunurilor imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, constând în sedii ale circumscriptiilor sanitar-veterinare, locuințe de serviciu și anexele inseparabile.

9. Așadar, în lipsa unor reglementări tranzitorii, de la data intrării în vigoare a noilor reglementări, toate unitățile medical-veterinare care au sediile în spațiile aflate în proprietatea privată a statului, constând în sedii ale circumscriptiilor sanitar-veterinare, locuințe de serviciu și anexele inseparabile, precum și terenurile aferente, și care trec din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale pe a căror rază teritorială se află acestea pot ajunge în situația de a nu mai putea îndeplini condițiile prevăzute de lege pentru desfășurarea activității de medicină veterinară sau, după caz, de a nu mai funcționa, în fapt, în locațiile având această destinație. Acest aspect este de natură să determine încălcarea dispozițiilor art.34 din Constituție în ceea ce privește obligația statului de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice, ceea ce implică și crearea condițiilor care să asigure prestarea de servicii medicale, inclusiv sub aspectul asigurării bazei materiale necesare.

10. Or, întrucât legea criticată reglementează, pe de o parte, doar trecerea bunurilor imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară din administrarea Agenției Domeniilor Statului în cea a consiliilor locale, iar, pe de altă parte, abrogă normele care permiteau vânzarea spațiilor în scopul exclusiv al desfășurării activității sanitar-veterinare, fără garanții în privința păstrării destinației imobilelor, cu riscul schimbării pe viitor a destinației acestora, statul nu va mai dispune de baza materială care să asigure îndeplinirea obligației constituționale menționate și, ca urmare, nu își va mai putea îndeplini obligația constituțională de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și sănătății publice.

11. În plus, toate aceste modificări în structura unităților medical-veterinare presupun operațiuni care implică modificarea actelor de înființare a cabinetelor medical-veterinare, respectiv a certificatelor de înregistrare în Registrul unic al cabinetelor medical-veterinare, cu sau fără personalitate juridică, ce se întocmesc la consiliile județene, după aprobarea lor de către Biroul executiv al Consiliului Național al Colegiului Medicilor Veterinari, certificate necesare pentru obținerea autorizației de funcționare a cabinetului [art.32 alin.(1) din Legea nr.160/1998].

12. De asemenea, Avocatul Poporului susține încălcarea principiului prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituție, cu referire la cerințele de previzibilitate a legii. Chiar dacă noile condiții impuse operatorilor economici furnizori de servicii medical-veterinare se justifică din perspectiva importanței valorilor apărute prin intermediul acestor prevederi și a gravității consecințelor ce pot apărea în cazul unor soluții legislative diferite, se susține că impunerea de reguli noi fără reglementarea unei soluții legislative pentru situația tranzitorie și a unui termen adecvat și rezonabil care să permită destinatarilor normei să răspundă noilor cerințe legislative demonstrează lipsa de previzibilitate și de coerență legislativă și este contrară principiului securității raporturilor juridice civile care constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept. Omisiunea de a reglementa norme tranzitorii menite să asigure coerența cadrului normativ aplicabil în domeniu reprezintă, astfel, o încălcare a exigențelor constituționale care consacră principiul securității juridice și a principiului încrederii legitime, principii care impun legiuitorului limite în activitatea de modificare a normelor juridice, limite care să asigure stabilitatea regulilor instituite (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.846 din 18 noiembrie 2020).

13. În lipsa unor dispoziții tranzitorii sau a unei modificări cuprinse în legea criticată prin care să se prevadă efectele asupra raporturilor juridice în curs de derulare, arată că legea este contrară art.1 alin.(5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, dar și în cea referitoare la securitatea raporturilor juridice în curs de derulare. Referitor la cerințele de calitate a legii, invocă aspecte din jurisprudența în materie a Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

14. Totodată, Avocatul Poporului susține încălcarea principiului stabilității/securității raporturilor juridice prevăzut de art.1 alin.(3) din Constituție, sens în care arată că legiuitorul nu a însoțit modificările prin care adaugă noi condiții pentru înființarea și funcționarea unităților medical-

veterinare cu norme tranzitorii exprese, menite să asigure previzibilitate și certitudine modului de conformare la noile cerințe legale, în lipsa elementelor de circumstanțiere menționate mai sus, precum și a unui termen rezonabil în care destinatarii normelor să se adapteze noilor prescripții legale în scopul asigurării continuității în activitatea economică. Legea astfel modificată a fost adoptată cu încălcarea principiului securității juridice și a principiului legalității, consacrate de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

15. De asemenea, întrucât omisiunea de a reglementa norme tranzitorii vizează aplicarea noilor dispoziții cu privire la unitățile medical-veterinare înființate conform dispozițiilor legale, care funcționează potrivit cadrului legal în vigoare, consideră că viciul de neconstituționalitate se răsfrânge asupra întregului act normativ, astfel încât, pentru aceste considerente, legea este neconstituțională în ansamblul său.

16. În susținerea acestei critici de neconstituționalitate invocă aspecte privind principiul securității juridice și principiul legalității cuprinse în jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.404 din 10 aprilie 2008, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, Decizia nr.232 din 5 iulie 2001, Decizia nr.53 din 25 ianuarie 2011, Decizia nr.732 din 16 decembrie 2014, Decizia nr.30 din 27 ianuarie 2016 sau Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019) și a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și art.26 teza întâi din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

17. De asemenea, Avocatul Poporului consideră că actul normativ criticat încalcă și prevederile art.45 din Constituție cu privire la libertatea economică. Astfel, în scopul creării unui mediu concurențial și a unei piețe interne competitive, este garantat, la nivel constituțional, principiul libertății economice care, împreună cu libera inițiativă, constituie fundamentul economiei de piață. Or, este necesar ca aceste drepturi fundamentale să fie garantate infraconstituțional printr-o legislație previzibilă și coerentă, care să asigure stabilitatea raporturilor juridice existente în domeniul reglementat al profesiei de medic veterinar. În caz contrar, activitatea medicilor veterinari și a cabinetelor veterinare sunt afectate, acestea fiind în imposibilitatea de a-și mai desfășura activitatea.

18. 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.

19. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată în raport cu prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție și neîntemeiată în raport cu prevederile constituționale ale art.34 și 45. Invocă Decizia Curții Constituționale nr.846 din 18 noiembrie 2020 și arată că abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004, fără a se reglementa și situațiile tranzitorii derivate din eventualele contracte de concesiune, încheiate în condițiile art.15 alin.(2) din actul normativ respectiv, în curs de desfășurare la intrarea în vigoare a legii ce face obiectul sesizării, este de natură a încălca principiul securității juridice, destinatarii legii nefiind în măsură să-și prefigureze conduita în vederea respectării noilor prevederi. Referitor la invocarea dispozițiilor art.34 alin.(1) și (2) din Constituție, Guvernul apreciază că susținerile autorului sunt neîntemeiate, în condițiile în care prevederile art.3 din legea ce face obiectul sesizării de neconstituționalitate asigură garanții pentru desfășurarea activității de medicină veterinară în imobilele în cauză, prin instituirea obligației păstrării destinației bunurilor în cazul închirierii acestora. În ceea ce privește prevederile constituționale privind libertatea economică, apreciază că acestea nu sunt incidente, normele criticate neaducând modificări cu privire la condițiile referitoare la desfășurarea activității de medicină veterinară de către medicii veterinari.

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

21. La dosarul cauzei, Colegiul Medicilor Veterinari - Biroul executiv a comunicat un memoriu, în calitate de *amicus curiae*, prin care arată că legea criticată contravine prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) și (5) în componența sa privind principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice. Se arată că, deși modifică substanțial cadrul legal în vigoare, actul normativ criticat nu reglementează dispoziții tranzitorii referitoare la termene adecvate pentru finalizarea procesului de vânzare-cumpărare aflat în derulare. În acest moment foarte multe cabinete medicale veterinare din mediul rural, în urma solicitării de cumpărare de la Agenția Domeniilor Statului, au plătit efectuarea cadastrului și intabularea imobilelor și așteaptă să fie semnate contractele. Alte imobile pentru care s-au depus solicitări de cumpărare sunt în procesul de evaluare. La această dată, unele imobile sunt concesionate în baza art.21⁴-21⁶ din Legea nr.268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului și, ca atare, trebuie precizat că acestea trec cu sarcini de la Agenția Domeniilor Statului la consiliile locale. Se susține că odată cu abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 este necesar să se abroge și art.21⁴-21⁶ din Legea

nr.268/2001.

22. La termenul de judecată fixat pentru data de 2 iunie 2022, Curtea a amânat dezbaterea pentru data de 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:

23. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară, în ansamblul său, având următorul cuprins:

„Art.1. - Bunurile imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, proprietatea privată a statului, constând în sedii ale circumscripțiilor sanitar-veterinare, locuințe de serviciu și anexele inseparabile, precum și terenurile aferente, trec din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale pe a căror rază teritorială se află acestea.

Art.2. - În termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Agenția Domeniilor Statului are obligația ca împreună cu consiliile locale să încheie protocoale de predare-preluare a bunurilor imobile prevăzute la art.1.

Art.3. - Bunurile imobile ce fac obiectul prezentei legi pot fi închiriate de către consiliile locale, fără a li se schimba destinația.

Art.4. - La data intrării în vigoare a prezentei legi, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1053 din 12 noiembrie 2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.111/2005, cu modificările și completările ulterioare, se abrogă.”

24. Autorul sesizării susține încălcarea dispozițiilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(3) și (5) privind caracteristicile statului de drept și obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art.34 alin.(1) și (2) privind dreptul la ocrotirea sănătății și obligația statului de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice, precum și în art.45 privind libertatea economică.

25. În vederea soluționării sesizării 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).

26. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Avocatul Poporului, 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.

27. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional și la obiectul controlului de constituționalitate, Curtea constată că legea criticată Legea privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 13 aprilie 2022, a fost depusă, în data de 19 aprilie 2022, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și trimisă spre promulgare, în data de 21 aprilie 2022. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 21 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, și că legea nu a fost promulgată de Președintele României, Curtea constată că sesizarea de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării celor două condiții.

28. 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 privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară, lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată.

29. Așadar, nefiind incident un fine 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.

30. Analizând conținutul normativ al legii criticate, precum și criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea observă că, în esență, aceste critici vizează încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5), ale art.34 alin.(1) și (2) și ale art.45 din Constituție din perspectiva omisiunii legiuitorului de a reglementa norme tranzitorii prin care să se stabilească reguli și termene adecvate în care destinatarii reglementării în materie să se conformeze noilor obligații impuse de legiuitor.

31. Curtea reține că, în jurisprudența sa, a mai examinat problema încălcării principiului securității juridice ca urmare a absenței unor norme tranzitorii în cuprinsul legii supuse controlului de constituționalitate, constatând neconstituționalitatea unei asemenea reglementări eliptice (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.846 din 18 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.55 din 19 ianuarie 2021).

32. Cu acel prilej, în ceea ce privește principiul previzibilității legii, Curtea a reținut că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate. Cu privire la aceste cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita (Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, Hotărârea din 23 septembrie 1998, pronunțată în Cauza *Petra împotriva României*, paragraful 55), iar cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*, paragraful 49). Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă.

33. Curtea a subliniat că impunerea de reguli noi fără reglementarea unei soluții legislative pentru situația tranzitorie care să permită destinatarilor normei să se conformeze noilor cerințe legislative demonstrează lipsa de previzibilitate și de coerență legislativă și este contrară principiului securității raporturilor juridice civile, care constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept. Omisiunea de a reglementa norme tranzitorii menite să asigure coerența cadrului normativ aplicabil în domeniu reprezintă, astfel, o încălcare a exigențelor constituționale care consacră principiul securității juridice și a principiului încrederii legitime, principii care impun legiuitorului limite în activitatea de modificare a normelor juridice, limite care să asigure stabilitatea regulilor instituite.

34. Referitor la principiul stabilității/securității raporturilor juridice, prin Decizia nr.404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 6 mai 2008 și Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012, Curtea Constituțională a reținut că, deși nu este în mod expres consacrat de Legea fundamentală, acest principiu se deduce atât din prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. În legătură cu acest principiu, instanța europeană a reținut că „unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice” (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza *Androne împotriva României*, paragraful 44, Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza *Stanca Popescu împotriva României*, paragraful 99). Curtea europeană a mai statuat că, „odată ce a fost adoptată o soluție de către stat ea trebuie implementată cu o claritate și o coerență rezonabile pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecții de drept” (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza *Păduraru împotriva României*, paragraful 92).

Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, precum și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (spre exemplu, Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunțată în Cauza *Beyeler împotriva Italiei*, paragraful 109) au statuat că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006, sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului.

35. Nu în ultimul rând, Curtea Constituțională a subliniat că potrivit art.26 teza întâi 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, *„Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări”*. Or, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. Totodată, s-a reținut că 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), potrivit cărora *„în România, respectarea [...] legilor este obligatorie”*. Astfel, Curtea a constatat că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

36. Plecând de la aceste considerente de principiu, Curtea reține că, în prezenta cauză, legea criticată are ca obiect de reglementare, astfel cum rezultă din titlul său, două operațiuni juridice distincte: pe de o parte, reglementarea transferului administrării unor bunuri imobile aflate în proprietatea privată a statului de la Agenția Domeniilor Statului către consiliile locale, iar, pe de altă parte, abrogarea unui act normativ.

37. Astfel, Curtea reține că, prin aplicarea dispozițiilor art.4 din legea criticată, odată cu intrarea în vigoare a acestei legi, reglementările cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.89/2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.111/2005, se abrogă. În esență, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.89/2004 reglementează cu privire la vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară, stabilind categoriile de bunuri care pot face obiectul vânzării, acestea fiind identificate în anexa la ordonanță. De asemenea, actul normativ menționat instituie reguli privind vânzarea bunurilor imobile identificate în anexă, sub aspectul autorității ce are calitatea de vânzător (Agenția Domeniilor Statului), stabilirea prețului, constituirea de garanții pentru asigurarea plății, interdicția schimbării destinației bunurilor imobile - clădiri și terenuri aferente - cumpărate în condițiile ordonanței de urgență, destinația sumelor obținute din vânzarea bunurilor imobile - clădiri și terenuri aferente -, respectiv bugetul de stat. Totodată, se instituie regula concesiunii bunurilor imobile care nu pot face obiectul vânzării.

38. Din examinarea legii criticate Curtea observă, totodată, că aceasta cuprinde reglementări referitoare la transferul administrării bunurilor imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, bunuri aflate în proprietatea privată a statului, constând în sedii ale circumscriptiilor sanitar-veterinare, locuințe de serviciu și anexele inseparabile. Astfel, potrivit art.1 din legea criticată, aceste bunuri trec din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale pe a căror rază teritorială se află acestea. Art.2 din legea criticată reglementează obligația Agenției Domeniilor Statului ca împreună cu consiliile locale să încheie protocoale de predare-preluare a bunurilor imobile prevăzute la art.1, iar art.3 din lege instituie posibilitatea consiliilor locale de a închiria bunurile respective, stabilind, totodată, obligația de a nu li se schimba destinația. Spre deosebire de reglementarea pe care o abrogă, legea nu cuprinde o anexă care să identifice în concret bunurile vizate, acestea fiind desemnate generic prin sintagma *„bunurile imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară [...] constând în sedii ale circumscriptiilor sanitar-veterinare, locuințe de serviciu și anexele inseparabile, precum și terenurile aferente”*. Astfel, cu privire la bunurile imobile, la care legea face referire, nu sunt indicate datele de identificare a bunului care face obiectul

administrării [spre exemplu, denumirea circumscripției sanitar-veterinare actuale, adresa imobilului (localitatea), numărul de inventar, suprafața desfășurată a clădirii].

39. 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 203), Curtea Constituțională a reținut că rigoarea caracteristică normelor de tehnică legislativă impune respectarea unor exigențe minimale, în vederea asigurării legalității mecanismului de transfer reglementat, și anume: indicarea, pentru fiecare bun în parte, a titularului dreptului de administrare; individualizarea bunurilor, în sensul precizării numărului de carte funciară, inclusiv prin realizarea măsurătorilor cadastrale în vederea înscrierii imobilelor respective în cartea funciară; stabilirea unei valori de inventar actualizate/reale a bunurilor supuse transferului și, în general, utilizarea unui stil clar și concis, propriu operațiunilor juridice reglementate.

40. Or, legea criticată creează incertitudine cu privire la bunurile vizate, cu afectarea dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(3) și (5) sub aspectul legalității, dar și securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea legii.

41. În plus, legea criticată nu prevede reguli cu privire la imobilele ce fac obiectul legii, care fac încă obiectul unor contracte de concesiune potrivit art.3 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.89/2004 și sunt afectate desfășurării de activități de asistență sanitar-veterinară, nefiind stabilit subiectul de drept care urmează să exercite drepturile și obligațiile Agenției Domeniilor Statului ce decurg din aceste contracte, și nici cu privire la efectele juridice produse în raport cu alte reglementări existente în fondul activ al legislației (spre exemplu, art.21⁴-21⁶ din Legea nr.268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.299 din 7 iunie 2001). De asemenea, legea criticată nu stabilește un cadru normativ cu privire la situația circumscripțiilor sanitar-veterinare aflate în curs de vânzare, pentru care s-au întocmit/urmează să se întocmească rapoarte de evaluare, în vederea încheierii contractelor de vânzare, și nici cu privire la bunurile vizate ce fac obiect al unor eventuale litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești.

42. În consecință, Curtea constată caracterul lacunar, lipsit de precizie și previzibilitate al reglementării, care creează insecuritate juridică, dar și riscul de a lăsa nereglementate aspecte în legătură cu un domeniu de importanță națională cum este activitatea de asistență sanitar-veterinară, sub aspectul condițiilor materiale în care se desfășoară această activitate, condiții pe care statul trebuie să le asigure, potrivit art.135 alin.(2) lit.a) și f) din Constituție. În acest sens, relevante sunt și dispozițiile art.1 din Ordonanța Guvernului nr.42/2004 privind organizarea activității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.299 din 7 iunie 2001, potrivit căreia *„Apărarea sănătății animalelor, protecția animalelor, prevenirea transmiterii de boli de la animale la om, siguranța alimentelor de origine animală destinate consumului uman, salubritatea furajelor pentru animale și protecția mediului, în raport cu creșterea animalelor, constituie o problemă de stat [...]”*, precum și ale art.3 din același act normativ, potrivit căreia: *„Statul sprijină activitatea de apărare a sănătății animalelor, de supraveghere, prevenire și control al bolilor ce se pot transmite de la animale la om, prin asigurarea cadrului instituțional și juridic, a resurselor financiare, a bazei tehnico-materiale necesare pentru desfășurarea în condiții optime a activităților din domeniul sanitar-veterinar.”*

43. Cele expuse mai sus denotă grave probleme de tehnică legislativă, cu repercusiuni asupra calității legii, destinatarii normei, respectiv persoanele fizice sau juridice care desfășoară activități sanitar-veterinare, Agenția Domeniilor Statului și consiliile locale pe a căror rază teritorială se află bunurile ce fac obiectul de reglementare al legii, neputând cunoaște, în mod obiectiv și rațional, conduita pe care trebuie să o adopte în raport cu noua ipoteza normativă. O atare modalitate de redactare demonstrează o lipsă de coerență a reglementărilor prezentate în raport cu cadrul juridic preexistent și creează premisele unei aplicări discreționare a legii, cu implicații asupra domeniului privat al statului, având drept consecință înfrângerea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

44. De asemenea, Curtea reține că dispozițiile art.1 din legea criticată se referă la transferul administrării unor bunuri aflate în proprietatea privată a statului, transfer ce are loc de la o instituție publică de la nivel central (Agenția Domeniilor Statului - instituție publică cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, potrivit art.4 din Legea nr.268/2001) către autorități ale administrației publice locale (consilii locale).

45. Referitor la dreptul de administrare a bunurilor proprietate privată a statului, relevante sunt dispozițiile art.362 alin.(1) și (3) 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, potrivit căreia bunurile proprietate privată a statului pot fi date în administrare, iar, în acest caz, dispozițiile

privind darea în administrare a bunurilor aparținând domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale se aplică în mod corespunzător. În lumina acestor dispoziții și având în vedere art.299 din Codul administrativ și art.867 din Codul civil, precum și art.15 lit.d) din Codul administrativ, potrivit căruia Guvernul exercită funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil, se reține că darea în administrare a bunurilor proprietate privată a statului se realizează prin hotărâre a Guvernului.

46. În prezenta cauză, instrumentul juridic prin intermediul căruia este realizat acest act de punere în valoare a bunurilor proprietate privată a statului a fost greșit ales. Darea în administrare a unor bunurilor imobile proprietate privată a statului, vizate de legea criticată, nu poate fi impusă și/sau realizată prin lege, operațiune care ține de gestionarea proprietății private a statului, ceea ce înseamnă că aceasta va fi realizată printr-un act administrativ.

47. Așadar, Parlamentul nu se poate subroga în competența originară a Guvernului, de a administra proprietatea privată a statului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1011 din 20 decembrie 2017, paragraful 29), iar intervenția legislativă a Parlamentului în această materie este de natură să ducă la încălcarea dispozițiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(4) privind separația puterilor în stat, art.61 alin.(1) privind rolul Parlamentului și art.102 privind rolul Guvernului. Acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități și transformarea acesteia în autoritate publică executivă (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.684 din 30 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1185 din 7 decembrie 2020, paragraful 38).

48. Curtea observă că în același sens este și Avizul nr.800 din 12 august 2020 al Consiliului Legislativ, care a avizat negativ propunerea legislativă, reținând lipsa de rigoare normativă a sintagmei „*trec din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale*”, precizând că dreptul de administrare a bunurilor proprietate privată a statului se constituie prin hotărâre a Guvernului.

49. De asemenea, în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, precitată, paragrafele 183-185), Curtea Constituțională a reținut că bunurile proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale sunt supuse regulilor de drept comun, însă, dată fiind caracteristica statului sau a unităților administrativ-teritoriale de a fi atât persoane juridice civile, cât și subiecte de drept public, regimul juridic de drept comun al bunurilor din domeniul privat al acestora este marcat de elemente de drept public [a se vedea, în acest sens, art.355 și art.362 alin.(3) din Codul administrativ]. Totodată, raporturile dintre autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale nu sunt raporturi de subordonare, ci de colaborare, în virtutea principiului autonomiei locale. Astfel, raporturile dintre cele două categorii de autorități publice, în privința transferului bunurilor din domeniul privat al statului în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, nu pot fi decât de natură contractuală, însă nu în sensul dreptului comun, ci marcate de scopul și destinația acestor bunuri, care, spre deosebire de cele din domeniul public, pot fi exploatate în scopul realizării unui profit, destinat tot realizării intereselor generale ale societății.

50. Așadar, având în vedere atât regimul juridic mixt al bunurilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, cât și natura raporturilor dintre autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale, Curtea a reținut că, în privința transferului acestor bunuri între domeniul privat al statului și cel al unităților administrativ-teritoriale, este necesar acordul autorităților deliberative ale administrației publice locale (consilii locale sau județene).

51. În aceste condiții, mecanismul de transmitere a proprietății unor bunuri din domeniul privat al statului în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, prin efectul legii și fără existența acordului unităților administrativ-teritoriale, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art.120 alin.(1) din Constituție, care privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care autoritățile publice le reprezintă.

52. Aplicând aceste considerente în prezenta cauză, Curtea precizează că măsura reglementată, prin care statul păstrează dreptul de proprietate privată și conferă dreptul de administrare unei autorități a administrației publice locale, presupune constituirea acestuia prin acte juridice de drept administrativ, în cadrul unor raporturi de subordonare. În absența acordului consiliilor locale cu privire la exercitarea administrării, se creează premisele încălcării principiului autonomiei locale, consacrat de art.120 din Constituție. De asemenea, reglementarea prin lege a posibilității

consiliilor locale de a valorifica bunurile vizate doar sub forma închirierii, cu excluderea *de plano* și fără nicio motivare a celorlalte modalități de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului, ignoră prerogativele și rolul autorităților administrației publice locale, înțelese prin prisma aceluiași principiu.

53. În consecință, Curtea constată că legea criticată, în ansamblul său, instituie un mecanism derogatoriu imprecis de la legi-cadru în materia proprietății și a dreptului de administrare, și anume Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ și Legea nr.287/2009 privind Codul civil. Astfel, respectarea legilor este o obligație fundamentală într-un stat de drept, iar orice acțiune a autorităților publice trebuie să fie subsumată acestui obiectiv. Or, eludarea cadrului normativ preexistent și modul confuziv și imprecis de operare a derogărilor realizate prin legea criticată de la acesta reprezintă o încălcare de către Parlament a obligațiilor impuse prin art.1 alin.(5) din Constituție. O atare conduită pune semne de întrebare cu privire la securitatea raporturilor juridice, întrucât echivalează cu posibilitatea autorităților publice de a ocoli cadrul legal oricând și în orice condiții. De altfel, Curtea a statuat în mod constant că principiul supremației Constituției și principiul legalității sunt de esență cerințelor statului de drept, în sensul prevederilor constituționale ale art.16 alin.(2), conform cărora „*Nimeni nu este mai presus de lege*” (a se vedea Decizia nr.53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2011).

54. În final, Curtea reține că simpla reglementare, prin art.3 din lege, a obligației de a păstra destinația bunurilor imobile ce fac obiectul legii criticate, neînsoțită de instituirea unui cadru juridic previzibil și coerent, care să asigure stabilitatea raporturilor juridice în domeniul activității sanitar-veterinare, atrage și încălcarea libertății economice și a obligației statului de a lua măsuri pentru asigurarea sănătății publice.

55. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului securității juridice și a exigențelor de calitate a legii, a principiului separației puterilor în stat, a rolului Parlamentului și a rolului Guvernului, precum și a principiului autonomiei locale, stabilite de art.1 alin.(3) și (5), art.1 alin.(4), art.61 alin.(1), art.102 și art.120 alin.(1) din Constituție, precum și cu afectarea libertății economice (art.45 din Constituție), a obligației statului de a asigura crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție și a condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții [art.135 alin.(2) lit.a) și f) din Constituție], precum și de a lua măsuri pentru asigurarea sănătății publice [art.34 alin.(2) din Constituție].

56. 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 Avocatul Poporului și constată că Legea privind transmiterea unor bunuri imobile destinate activităților de asistență sanitar-veterinară, aflate în proprietatea privată a statului, din administrarea Agenției Domeniilor Statului în administrarea consiliilor locale, precum și pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.89/2004 privind vânzarea bunurilor imobile în care se desfășoară activități de asistență sanitar-veterinară 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.