



R O M Ȃ N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚII UNITE

HOTĂRĂREA nr. 8
Ședința din 29 octombrie 2024

Sub președinția doamnei judecător Corina - Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție,

Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, în conformitate cu dispozițiile art. 27 lit. b) din Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară, s-a întrunit pentru sesizarea Curții Constituționale în vederea exercitării controlului de constituționalitate, înainte de promulgare, asupra *Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ – PL-x nr. 485/2024*.

Sesizarea este legitimată constituțional de dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și de prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd dreptul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare.

Din totalul de 99 judecători în funcție, au fost prezenți 89 judecători.

În urma dezbaterilor, deliberând, Secțiile Unite au hotărât să fie sesizată Curtea Constituțională cu privire la constituționalitatea *Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ – PL-x nr. 485/2024* în raport de prevederile constituționale ale art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) privind principiul bicameralismului, ale art. 115 alin. (4) și (7) referitoare la regimul juridic al ordonanțelor de urgență, ale art. 1 alin. (3) și (5) privind principiul legalității și al securității raporturilor juridice.

1. Încălcarea principiului bicameralismului prevăzut de art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție. Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) prin raportare la cele ale art. 115 alin. (7) din Constituție

Legea adoptată are ca obiect aprobarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.*

Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, la 23.09.2024, astfel:

„Articol unic. - Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79 din 28 iunie 2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 605 din 28 iunie 2024, cu următoarele modificări și completări:

1. Titlul se modifică și va avea următorul cuprins: „Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ”

2. Partea introductivă a articolului unic se modifică și va avea următorul cuprins:

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 605 din 28 iunie 2024, cu următoarele modificări și completări se modifică și se completează după cum urmează:”

„3. La articolul 333, după alineatul (5) se introduc două noi alineate, alin.(6) și (7), cu următorul cuprins:

„(6) Prin excepție de la prevederile alin. (5), contractele de concesiune aflate în derulare se mențin sau sunt transformate în contracte de închiriere/concesiune pe perioada rămasă, dacă prin hotărâri judecătorești definitive se transferă dreptul de proprietate al bunului imobil supus contractului de la un administrator la altul, sau dacă prin reorganizarea instituțiilor statului se transferă administrarea de la o instituție la alta.

(7) Contractele de închiriere/concesiune întocmite conform alin.(6) vor păstra același obiect de activitate al concesiunii, avizele și acordurile urmând a fi modificate conform legii, și se pot modifica și toate celelalte prevederi și clauze în funcție de activitățile certificate ale locatorului, în comun acord cu acesta.”La 26.03.2024. ”

Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a decis, pe lângă aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2024, antereferită, completarea proiectului de lege cu cele 39 de amendamente admise cuprinse în Raportul comun al Comisiei juridice, de disciplină și imunități și al Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului, prezentate în extras, astfel:

„Articol unic. - Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79 din 28 iunie 2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019

privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 605 din 28 iunie 2024, cu următoarele modificări și completări:

1. Titlul se modifică și va avea următorul cuprins:

„Ordonanță de urgență
pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.
57/2019 privind Codul administrativ”

2. Articolul unic se modifică și va avea următorul cuprins:

„Art. I. - 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, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se
completează după cum urmează:

1. La articolul 5, literele g) și q) se modifică și vor avea următorul cuprins:

«g) aparatul de specialitate al primarului, respectiv al președintelui
consiliului județean - totalitatea compartimentelor funcționale,
fără personalitate juridică, de la nivelul unității/ subdiviziunii administrativ-
teritoriale, precum și secretarul general al
unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale; primarul, viceprimarul,
președintele și vicepreședintele consiliului județean, persoanele din cadrul
cabinetelor acestora, precum și administratorul public, nu fac parte din aparatul de
specialitate;

.....
q) compartimentul funcțional - structură funcțională constituită
în cadrul autorităților administrației publice centrale, instituțiilor publice de
interes național cu sau fără personalitate juridică, în cadrul aparatului de
specialitate al primarului, respectiv al președintelui consiliului județean, sau al unei
instituții publice de interes local sau județean, fără personalitate juridică, formată
din persoane cu atribuții și sarcini relativ stabile, subordonate unei autorități unice;
compartimentul de resort reprezintă un compartiment funcțional;»

2. La articolul 84, alineatul (5) se modifică și va avea următorul cuprins:

«(5) Autonomia locală garantează autorităților administrației publice locale
dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor
date în competența exclusivă altor autorități publice.»

.....
[...]

**33. La articolul 333, după alineatul (5) se introduc două noi alineate,
alineatele (6) și (7), cu următorul cuprins:**

«(6) Prin excepție de la prevederile alin. (5), contractele de concesiune aflate
în derulare se mențin sau sunt transformate în contracte de închiriere/concesiune pe
perioada rămasă, dacă prin hotărâri judecătorești definitive se transferă dreptul de
proprietate al bunului imobil supus contractului de la un administrator la altul, sau

dacă prin reorganizarea instituțiilor statului se transferă administrarea de la o instituție la alta.

(7) Contractele de închiriere/concesiune întocmite conform

alin. (6) vor păstra același obiect de activitate al concesiunii, avizele și acordurile urmând a fi modificate conform legii, și se pot modifica și toate celelalte prevederi și clauze în funcție de activitățile certificate ale locatorului, în comun acord cu acesta.»

3. După articolul I se introduce un nou articol, articolul II, cu următorul cuprins:

„Art. II. - La Anexa nr. 5, Lista cuprinzând funcțiile publice, alineatul (1), punctul II, litera A din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare, punctul I se modifică și va avea următorul cuprins:

II. Funcții publice specifice

A. Funcții publice de conducere

1. secretar general al unității/subdiviziunii administrative teritoriale;”

Din examinarea formelor adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, apreciem că legea adoptată nesocotește principiul constituțional al bicameralismului.

În jurisprudența consolidată a Curții Constituționale a fost conturat conținutul prevederilor art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție, sub aspectul incidenței și a modului în care principiul bicameralismului este reflectat în procedura de legiferare

Astfel, în recenta Decizie nr. 334 din 9 iulie 2024, publicată în M. Of., Partea I nr. 808 din 14 august 2024, în paragrafele 31-33, Curtea Constituțională sintetizează esența principiului bicameralismului astfel:

*„31. Cu privire la principiul bicameralismului - art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție -, Curtea reține că, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, **Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră** [Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53, și Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009]. Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră (Decizia nr. 1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008). Ca urmare, **dezbaterrea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative***

adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008).

32. *Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestuia nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 55).*

33. *Astfel, Curtea a determinat două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură să afecteze principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, precitată). Însă bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/proponerii legislative. Astfel, art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma "decide definitiv" cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul de lege sau propunerea legislativă adoptat/adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. În acest caz, Camera decizională nu poate, însă, modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator (Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 34). În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție [...]."*

Din examinarea comparativă a formei adoptate de Senat și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, prin raportare la considerentele cu caracter de principiu cristalizate în jurisprudența instanței de contencios constituțional, apreciem că, pe de o parte, există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, iar pe de altă parte, forma finală a legii se îndepărtează în mod substanțial și fără o justificare obiectivă, reflectată în instrumentul de prezentare și motivare, de la scopul inițial al actului normativ.

Astfel, Senatul a fost sesizat de către Guvern, în condițiile art. 115 alin. (5) din Constituție, cu o lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

Senatul a adoptat legea de aprobare, cu modificarea titlului legii, precum și cu completarea prevederilor art. 333 din Codul administrativ. În schimb, Camera Deputaților a valorificat cele 39 de amendamente propuse în Raportul comun de comisiile sesizate în fond, cu un obiect de reglementare de sine stătător care modifică substanțial, atât cantitativ, cât și calitativ Codul administrativ, în special, în ce privește administrația publică locală.

Soluțiile legislative astfel introduse de Camera Deputaților nu au fost dezbătute de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată.

Cu titlu exemplificativ, Camera Deputaților a modificat prevederi referitoare la: - atribuțiile primarului referitoare la reprezentarea în justiție [art. 109 alin. (1)]; - atribuțiile consiliului local, ale primarului, ale consiliului județean, precum și ale președintelui consiliului județean, în ceea ce privește organizarea aparatului de specialitate [art. 129 alin. (3) lit. c); art. 155 alin. (5) lit d¹; art. 173 alin. (2) lit c); - art. 191 alin. (2) lit. b) și c)]; - termenele pentru convocarea ședințelor organelor deliberative [art. 134 și art. 179 alin. (2)]; - organizarea și funcționarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară în sensul reconfigurării componenței consiliului director - organul executiv de conducere a asociației de dezvoltare intercomunitară [art. 91 alin. (6)], precum și completări în ceea ce privește momentul încetării de drept a mandatului primarului [art. 160 alin. (2)] sau modalitatea de încetare a mandatului viceprimarului și a vicepreședintelui consiliului județean, precum și consecințele acestui fapt (art. 204).

În aceste condiții, apreciem că textul legii în forma adoptată de Camera Deputaților se configurează într-o schimbare de esență, care se îndepărtează în mod fundamental atât de la voința inițiatorului, cât și de cea Senatului, câtă vreme modificările aduse de Camera decizională nu au fost avute în vedere și dezbătute de Senat. Totodată, amendamentele valorificate în forma legii adoptate de Camera Deputaților determină o modificare majoră de conținut față de forma adoptată de Camera de reflecție.

Faptul că atât Senatul, cât și Camera Deputaților nu s-au rezumat la limitele investiției sale rezultă și din modificarea titlului ordonanței de urgență din „Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ” în „Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ”, contrar art. 115 alin. (7) și (8) din Constituție.

Astfel, prin legea de aprobare s-a procedat la modificarea substanțială a Codului administrativ, astfel că Legea adoptată nu este doar de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, ci și de modificare și completare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

Prin urmare, apreciem că modificările realizate de Camera decizională, sub aspect cantitativ și calitativ contravin exigențelor principiului bicameralismului

instituit de art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție, aspect ce atrage neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

Sub un alt aspect, legea criticată nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului, astfel că față de modalitatea de adoptare a acesteia sunt încălcate prevederile art. 115 alin. (7) din Constituție și art. 1 alin. (5) din Constituție, fiind pe deplin aplicabile argumentele expuse în precedent.

În acest sens, în paragrafele 50-51 din Decizia nr. 56 din 16 februarie 2022, publicată în M. Of. Partea I, nr. 367 din 13 aprilie 2022, Curtea Constituțională a reținut că: „ 50. (...) ***în măsura în care obiectul legii - exprimat prin titlul său - se referă la aprobarea unei ordonanțe de urgență, o dispoziție care nu reglementează nicio măsură în legătură cu sau conexă ordonanței de urgență nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului, încălcându-se, pe de o parte, art. 115 alin. (7) din Constituție, iar, pe de altă parte, art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la prevederile art. 41 alin. (1) și ale art. 58 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 (...).*** Curtea a mai precizat că, în cazul proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor/ordonanțelor de urgență, titlul legii este cel care califică obiectul său de reglementare, ceea ce înseamnă că, potrivit art. 115 alin. (7) din Constituție, pe de o parte, ordonanța de urgență ar urma să înceteze să mai fie un act normativ de sine stătător și să devină, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, act normativ cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea sa de către Guvern, iar, pe de altă parte, legea astfel adoptată va viza numai obiectul de reglementare al ordonanței de urgență și măsurile conexe, de corelare sau de politică legislativă, ce au legătură cu domeniul astfel determinat. În consecință, o atare lege fie aprobă pur și simplu ordonanța de urgență, fie aprobă ordonanța de urgență, cu modificarea, completarea, abrogarea sau chiar suspendarea unor dispoziții ale acesteia; în ambele cazuri însă legiuitorul este competent să adopte măsuri de corelare a soluțiilor legislative preconizate cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației. În consecință, Curtea a constatat că art. II și III din legea criticată nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului, încălcându-se, pe de o parte, art. 115 alin. (7) din Constituție, iar, pe de altă parte, art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la prevederile art. 41 alin. (1) și ale art. 58 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 (...).

51. Într-o altă cauză, Curtea, comparând obiectul de reglementare al ordonanței de urgență cu soluția legislativă reglementată în articolul unic pct. 3 (cu referire la art. XVIII) din legea de aprobare a acesteia, a observat că ***textul analizat are caracter de sine stătător, nu vizează măsuri fiscale (așadar, obiectul ordonanței de urgență) și nu reprezintă o măsură conexă, de corelare sau de politică legislativă în raport cu obiectul ordonanței de urgență, ceea ce duce la concluzia că textul criticat nu are legătură cu obiectul ordonanței de urgență aprobate, reglementând***

un aspect neavut în vedere, distonant și diferit de aceasta. Parlamentul este organul legislativ suprem al poporului român, însă în procedura de legiferare trebuie să respecte exigențele constituționale referitoare la aspectele formale ale acesteia. Astfel, în procedura generală de legiferare ține de opțiunea exclusivă a Parlamentului să adopte reglementările pe care le consideră oportune sau necesare, cu respectarea Constituției, însă, în procedura specială de aprobare a ordonanțelor, emise în baza unei legi de abilitare, sau a ordonanțelor de urgență, Parlamentul trebuie să se limiteze la obiectul acesteia, neputând promova soluții legislative ce nu se circumscriu obiectului de reglementare al ordonanței/ordonanței de urgență sau nu sunt în legătură cu acesta. (...).

Pe de altă parte, prin legea de aprobare se depășește obiectul de reglementare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale evidențiate în Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, paragrafele 77 și 89, în sistemul constituțional român regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de dreptul de a adopta legislația secundară. Cu toate acestea, Constituția instituie prin art. 108 alin. (3) și art. 115 alin. (1)-(3) competența Guvernului de a emite ordonanțe, deci o competență normativă derivată dintr-o lege de abilitare, adoptată de Parlament, iar prin dispozițiile cuprinse în art. 115 alin. (4)-(6), competența Guvernului de a emite ordonanțe de urgență, în condițiile prevăzute expres în însăși norma constituțională. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și al oportunității, dispozițiile art. 115 alin. (8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.

Tot instanța de contencios constituțional a statuat că ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art. 115 alin. (7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern (a se vedea în acest sens Decizia nr. 95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006, sau Decizia nr. 1.039 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582 din 21 august 2009).

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale (Decizia nr. 1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 85 din 2 februarie 2015, paragraful 23), legea de aprobare a unei ordonanțe de urgență poate viza numai obiectul de reglementare al ordonanței de urgență și măsurile conexe, de corelare sau de politică legislativă, ce au legătură cu domeniul astfel determinat.

În consecință, o atare lege fie aprobă pur și simplu ordonanța de urgență, fie aprobă ordonanța de urgență, cu modificarea, completarea, abrogarea sau chiar

suspendarea unor dispoziții ale acesteia; în ambele cazuri însă legiuitorul este competent să adopte măsuri de corelare a soluțiilor legislative preconizate cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației. De altfel, în privința celor anterior expuse, Curtea a reținut aplicabilitatea art. 58 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, potrivit căruia „evenimentele legislative pot fi dispuse prin acte normative ulterioare de același nivel sau de nivel superior, având ca obiect exclusiv evenimentul respectiv, dar și prin alte acte normative ulterioare care, în principal, reglementează o anumită problematică, iar ca măsură conexasă dispun asemenea evenimente pentru a asigura corelarea celor două acte normative interferente.

În ceea ce privește prevederile art. 333 alin. (6) și (7), nou introduse la Senat și menținute la Camera Deputaților, acestea sunt excedentare obiectului de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ și măsurilor conexe, de corelare sau de politică legislativă, ce au legătură cu domeniul astfel determinat, câtă vreme normele completatoare pot conduce la aplicarea retroactivă a acestora în legătură cu contractele în derulare și vizează „menținerea sau transformarea contractului de concesiune”.

Aceeași este și situația amendamentelor introduse la Camera Deputaților, precum completarea art. 160 alin. (2) cu o nouă ipoteză referitoare la data încetării de drept a mandatului primarului și completarea art. 204 în sensul instituirii unor noi modalități de încetare a mandatului viceprimarului și vicepreședintelui consiliului județean, precum și consecințele acestui fapt.

2. Încălcarea prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție privind regimul emiterii ordonanțelor de urgență

Potrivit unei jurisprudențe constante a instanței de contencios constituțional (cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 55/2022, publicată în M. Of. nr. 358 din 11 aprilie 2022 - paragraful 138), „*viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau al unei ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională.*”

În jurisprudența sa, Curtea a mai statuat că viciul de neconstituționalitate extrinsec ce privește însăși adoptarea ordonanței de urgență determină întotdeauna neconstituționalitatea legii de aprobare a acesteia, în ansamblu (cu titlu de exemplu, Decizia nr. 412 din 20 iunie 2019, publicată în M. Of. nr. 570 din 11 iulie 2019, paragraful 45).

Întrucât viciile de neconstituționalitate detaliate în continuare vizează soluții normative regăsite în cuprinsul ordonanței de urgență a Guvernului, constatarea temeiniciei motivelor de neconstituționalitate se răsfrâng asupra legii de aprobare, în ansamblu.

Astfel, în jurisprudența sa consolidată, începând cu Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, Curtea Constituțională a statuat faptul că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în

următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

Situația extraordinară exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența ei nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență.

De asemenea, inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență.

A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu.

Astfel, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.

Respectarea prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție nu permite Guvernului să emită ordonanțe de urgență pentru motive de oportunitate.

Or, din examinarea Notei de fundamentare și a preambulului ordonanței de urgență, se poate constata cu evidență faptul că nici condiția situației extraordinare și nici cea a urgenței reglementării nu sunt îndeplinite, câtă vreme justificarea inițiatorului se referă la „necesitatea clarificării unor dispoziții legale, în vederea asigurării implementării acestora conform voinței legiuitorului, și eliminarea oricărei interpretări în legătură cu coroborarea cadrului legal general și special incident”, „stabilirea expresă a modalității de manifestare a statului în ipoteza trecerii unui bun în proprietatea publică a acestuia și a responsabilității societare pentru situația în care bunul în cauză se află în patrimoniul unei societăți la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar sau asociat și prezintă interes public”, existența unui risc de comportament neunitar la nivelul instituțiilor publice, aspecte legate de nevoia de „punere în acord a dispozițiilor legale speciale în legătură cu anumite situații expres reglementate”, precum și o mai bună reglementare a prevederilor art. 296 și art. 313 din Codul administrativ.

Din analiza acestor argumente și a conținutului reglementării rezultă cu evidență că aspectele invocate privesc oportunitatea soluțiilor normative, nicidecum vreo situație extraordinară sau urgență a reglementării.

Deși se invocă în preambul faptul că urgența constă în „îngreunarea procesului decizional și derulării procedurilor necesare implementării unor proiecte de interes public” în contextul nerezolvării problematici semnalate la nivelul reglementării, cu impact asupra administrației publice, în realitate, scopul emiterii ordonanței de urgență presupune elemente clare de oportunitate, incompatibile cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție.

3. Încălcarea principiului legalității și al securității raporturilor juridice prevăzute de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

Potrivit prevederilor art. 333 alin. (6) și (7), nou introduse în forma legii adoptate de Senat și menținute în cea adoptată la Camera Deputaților:

„(6) Prin excepție de la prevederile alin. (5), contractele de concesiune aflate în derulare se mențin sau sunt transformate în contracte de închiriere/concesiune pe perioada rămasă, dacă prin hotărâri judecătorești definitive se transferă dreptul de proprietate al bunului imobil supus contractului de la un administrator la altul, sau dacă prin reorganizarea instituțiilor statului se transferă administrarea de la o instituție la alta.

(7) Contractele de închiriere/concesiune întocmite conform alin.(6) vor păstra același obiect de activitate al concesiunii, avizele și acordurile urmând a fi modificate conform legii, și se pot modifica și toate celelalte prevederi și clauze în funcție de activitățile certificate ale locatorului, în comun acord cu acesta.”

Din examinarea conținutului normativ al prevederilor alin. (6) și (7) al art. 333 din Legea adoptată rezultă că aceste dispoziții au caracterul unor norme tranzitorii.

Potrivit art. 26 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, *„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, reglementarea normelor tranzitorii se **impunea a fi făcută printr-un articol distinct în cuprinsul legii de aprobare, iar nu în chiar cuprinsul ordonanței de urgență**, prin adăugarea a două noi alineate, **câtă vreme normele completatoare se vor integra în actul de bază, putând conduce la aplicarea retroactivă a acestora în legătură cu contractele în derulare.**

Reglementarea defectuoasă a dispozițiilor ce constituie norme tranzitorii afectează principiul securității raporturilor juridice și al legalității.

Sub un alt aspect, din moment ce prevederile art. 333 din Codul administrativ au ca obiect de reglementare actul administrativ prin care se aprobă închirierea, apreciem că **dispozițiile alin. (6) și (7) nu se integrează în mod organic în obiectul de reglementare al acestui articol**, câtă vreme instituie norme referitoare la *„menținerea sau transformarea contractului de concesiune”*, modalitate de exercitare a dreptului de proprietate publică al cărei regim juridic este prevăzut la prevederile art. 302-331 din Codul administrativ.

Subliniem că regimul juridic al concesiunii și închirierii bunurilor proprietate publică este diferit, aspect evidențiat și din dorința legiuitorului ca cele două modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică să fie reglementate în două secțiuni distincte din Codul administrativ.

Mai mult, apreciem că modalitatea de reglementare este contrară prevederilor art. 15 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, conform căreia *„Caracterul special al unei reglementări se determină în funcție de obiectul acesteia, circumstanțiat la anumite categorii de situații, și de specificul soluțiilor legislative pe care le instituie.”* întrucât

modalitatea de transformare a contractelor de concesiune în contracte de închiriere reprezintă o ipoteză de sine stătătoare, ce ține de regimul juridic al concesiunii, iar nu o excepție de la prevederile art. 333 alin. (5) din Codul administrativ referitoare la actul prin care se aprobă închirierea.

Din examinarea conținutului prevederilor alin. (6) al art. 333, apreciem că prevederile nou instituite sunt **lipsite de claritate și previzibilitate**, având în vedere că **nu sunt instituite criteriile sau norme specifice pentru a se determina în ce condiții contractele de concesiune „se mențin sau sunt transformate în contracte de închiriere/concesiune pe perioada rămasă”**.

Cu atât mai mult se reflectă neclaritatea și lipsa de previzibilitate cu privire la soluția legislativă cuprinsă la art. 333 alin. (7), referitoare la faptul potrivit căruia contractele de concesiune/inchiriere ale căror avize și acorduri urmează a fi modificate conform legii, putându-se modifica și toate celelalte prevederi și clauze în funcție de activitățile certificate ale locatorului, în comun acord cu acesta.

Apreciem că această modalitate de reglementare imprimă un caracter arbitrar normelor nou instituite, fiind contrare cerințelor de calitate statuate în mod constant în jurisprudența Curții Constituționale.

În acest sens, în considerentul nr. 51 din Decizia 62 din 13 februarie 2018, publicată în M.Of. al României, Partea I, nr. 373 din 02 mai 2018, Curtea Constituțională a reținut că „*orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat** (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, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, 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** (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66). **O lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita (în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, și Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului***

cu privire la care se rețin, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, paragraful 40, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei, paragraful 59).”

Or, prevederile art. 333 alin. (6) și (7) nu satisfac cerințele de calitate necesare a fi îndeplinite pentru respectarea principiului legalității, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție.

În consecință, pentru considerentele de mai sus, Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite

HOTĂRĂȘTE:

Sesizarea Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra constituționalității *Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ – PL-x nr. 485/2024* în raport de prevederile constituționale ale art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) privind principiul bicameralismului, ale art. 115 alin. (4) și (7) referitoare la regimul juridic al ordonanțelor de urgență, ale art. 1 alin. (3) și (5) privind principiul legalității și al securității raporturilor juridice.

Anexăm în copie tabelele cu semnături.

Președinte
Judecător Corina-Alina Corbu

Prim magistrat asistent delegat
Aneta Ionescu