



PRIM MINISTRU

1037 / 5702
16.06.2020

355, 16.07.2020

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2008 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2008 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia, precum și pentru modificarea Legii nr.328/2006 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 39/2005 privind cinematografia*, inițiată de domnul senator neafiliat Gheorghe Baciu (**Bp.184/2020**).

I. Principalele reglementări

Prin inițiativa legislativă se propune modificarea și completarea art. II pct. 11 și 12 din *Legea nr. 303/2008 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2008 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 39/2005 privind cinematografia, precum și pentru modificarea Legii nr. 328/2006 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 39/2005 privind cinematografia*, urmărindu-se, în principal, trecerea sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic care fac obiectul unui contract de închiriere ce prevede în mod expres obligativitatea difuzării de film cinematografic din "*domeniul public al unităților administrativ-teritoriale locale, comunale, orășenești, municipale și al sectoarelor Municipiului București*" în domeniul privat al statului și în administrarea consiliilor locale.

II. Observații

1. Cu privire la situația juridică a sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic învederăm că, în anul 2006, când legiuitorul a decis ca aceste bunuri să treacă din domeniul privat al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale¹, a avut în vedere protejarea destinației acestor bunuri, prin adoptarea anumitor măsuri, și anume: a impus autorităților administrației publice locale difuzarea de film cinematografic² pentru o perioadă de minimum 15 ani; a obligat consiliile locale ca, în termen de maximum 4 ani, să asigure prin investițiile necesare reabilitarea, dotarea și modernizarea sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic preluate și a interzis autorităților administrației publice locale, prin derogare de la dispozițiile art. 10 alin. (2) din *Legea nr. 213/1998*³, să dispună trecerea imobilelor preluate în baza acestei legi din domeniul public în domeniul privat al respectivelor autorități administrativ-teritoriale. Totodată, acesta a prevăzut că, în cazul în care se constată nerespectarea de către reprezentanții autorităților administrației publice locale a obligațiilor ce le revin, conform protocoalelor de preluare încheiate, Ministerul Culturii

¹ Cu privire la această operațiune juridică, Curtea a stabilit, în *Decizia nr. 1217/2008*, că aceasta „reprezintă o măsură legislativă pentru satisfacerea interesului public general privind accesul la cultură, prin care se dispune, pe de o parte, trecerea sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic din administrarea Regiei Autonome de Distribuție și Exploatare a Filmelor "Româniafilm" în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale, iar pe de altă parte, se stabilește obligația consiliilor locale să asigure investiții pentru reabilitarea bunurilor transmise. Curtea reține că, potrivit prevederilor art. 33 alin. (3) din Constituție, "Statul trebuie să asigure păstrarea identității spirituale, sprijinirea culturii naționale, stimularea artelor, [...] promovarea valorilor culturale și artistice ale României în lume". În scopul îndeplinirii acestor obligații, statul are legitimitate constituțională ca, în calitatea sa de titular al dreptului de proprietate, să dispună în legătură cu bunurile aparținătoare domeniului său de proprietate. Astfel, legiuitorul poate ca, în exercitarea funcției culturale a statului, să reglementeze transmiterea unor bunuri din domeniul privat al statului în domeniul public sau privat al unităților administrativ-teritoriale, fără a aduce atingere dispozițiilor art. 44 alin. (1), (2) și (3) din Constituție. De altfel, este evident că bunurile proprietatea privată a statului nu pot face obiectul unui act de expropriere, deoarece aceasta presupune operațiunea de transfer în proprietatea statului a dreptului de proprietate asupra bunurilor aflate în patrimoniul persoanelor fizice sau juridice sau în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, cu o justă și prealabilă despăgubire. A accepta că trecerea unui bun din domeniul privat al statului în domeniul său public are natura unui transfer de proprietate este un nonsens juridic, deoarece statul este titular al dreptului de proprietate, iar, potrivit art. 136 alin. (1) din Constituție, proprietatea statului este publică sau privată. Este de reținut că statul este titular al dreptului de proprietate publică sau privată, însă bunurile aparținătoare domeniului public sau celui privat au regimuri juridice distincte, motiv pentru care legiuitorul a reglementat prin lege procedura de trecere dintr-un domeniu în celălalt. Este cazul Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 448 din 24 noiembrie 1998*. Așa fiind, în calitatea sa de proprietar, statul are dreptul ca, prin organele competente, să afecteze unei utilități publice naționale sau locale oricare dintre bunurile pe care le deține în proprietate privată. Ca urmare a acestei afecțiuni, bunul respectiv încetează să mai fie obiectul de proprietate privată a statului și intră în sfera dreptului de proprietate publică, indiferent de titular, sau în sfera dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale".

² cu prioritate a acelor producții cinematografice realizate în condițiile *Ordonanței Guvernului nr. 39/2005*, aprobată cu modificări și completări prin *Legea nr. 328/2006*, cu modificările și completările ulterioare, precum și alte activități culturale.

³ în vigoare la momentul respectiv. Aceste dispoziții au fost abrogate prin *OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ*.

va iniția procedurile necesare pentru trecerea respectivelor imobile din domeniul public local în domeniul privat al statului.

Din analiza normelor propuse, constatăm că în prezenta propunere nu există norme care să prevadă o obligativitate pentru cei care vor achiziționa aceste bunuri de a menține scopul cultural al acestor imobile. Din modalitatea de redare a normelor ar rezulta că cei care achiziționează aceste imobile pot să le folosească ulterior în orice scop. În plus, constatăm că se acordă un privilegiu doar anumitor beneficiari ai contractelor de închiriere, aspect ce contravine dispozițiilor constituționale prevăzute la art. 16 alin. (1) din *Constituția României, republicată*.

Cu privire la permiterea accesului la procedura de privatizare numai titularilor contractelor de închiriere care aveau obligația difuzării de film cinematografic, cu difuzare constantă și dacă s-au respectat toate clauzele contractuale, Curtea⁴ a stabilit că „*A reglementa ulterior accesul la procedura de privatizare și a selecta numai pe acei titulari de contracte ce prevăd un anumit obiect de activitate echivalează cu impunerea unei condiții în mod retroactiv, de care aceștia nu aveau cunoștință la momentul încheierii lor, cu consecința afectării egalității de șanse a tuturor operatorilor economici aflați inițial în aceeași situație juridică*”.

Totodată, apreciem necesar să semnalăm faptul că, prin același act normativ, și anume *Legea nr. 328/2006 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 39/2006 privind cinematografia, cu modificările și completările ulterioare*, legiuitorul a adoptat măsuri ce vizau înstrăinarea anumitor săli și grădini de spectacol cinematografic către deținătorii unor contracte de închiriere⁵. Acestea au fost declarate neconstituționale, Curtea stabilind, în cadrul *Deciziei nr. 269/2010*, următoarele:

„*Dispozițiile art. II pct. 11 din Legea nr. 328/2006, criticate, prevăd următoarele: "În cazul sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic care la data preluării fac obiectul unui contract de închiriere ce prevede în*

⁴ *Decizia Curții Constituționale nr. 269/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. II pct. 1, 2, 5, 9, 11 și 12 din Legea nr. 328/2006 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 39/2005 privind cinematografia, astfel cum au fost modificate prin pct. 8 al articolului unic din Legea nr. 303/2008 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2008 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 39/2005 privind cinematografia, precum și pentru modificarea Legii nr. 328/2006 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 39/2005 privind cinematografia.*

⁵ „11. În cazul sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic care la data preluării fac obiectul unui contract de închiriere ce prevede în mod expres obligativitatea difuzării de film cinematografic, autoritățile administrației publice locale pot iniția procedura de privatizare în favoarea contractantului, în baza dispozițiilor Legii nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare, dacă difuzarea de film cinematografic s-a făcut constant și au fost respectate toate clauzele contractuale.

12. în termen de maximum 30 de zile de la preluarea sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic, în baza prezentei legi, beneficiarii contractelor de închiriere pot să notifice intenția de cumpărare consiliului local al autorității administrativ-teritoriale respective, cu respectarea prevederilor în vigoare”.

mod expres obligativitatea difuzării de film cinematografic, autoritățile administrației publice locale pot iniția procedura de privatizare în favoarea contractantului, în baza dispozițiilor Legii nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare, dacă difuzarea de film cinematografic s-a făcut constant și au fost respectate toate clauzele contractuale."

Aceste dispoziții contravin art. 136 alin. (4) teza întâi din Legea fundamentală, potrivit căroră "Bunurile proprietate publică sunt inalienabile".

În conformitate cu prevederile art. II pct. 1 din aceeași lege, sălile și grădinile de spectacol cinematografic au trecut din domeniul privat al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale locale. Art. 136 alin. (2) din Constituție prevede că "Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale". Așadar, reglementarea posibilității ca, prin procedura de privatizare, bunuri ce au intrat în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale să poată fi înstrăinate către terți, prin vânzare-cumpărare, încalcă flagrant principiul inalienabilității acestora.

Mai mult, dispozițiile art. II pct. 11 din Legea nr. 328/2006 operează în mod discriminatoriu și retroactiv, deoarece permit accesul la procedura de privatizare numai titularilor contractelor de închiriere care aveau obligația difuzării de film cinematografic, cu difuzare constantă și dacă s-au respectat toate clauzele contractuale. Or, la momentul reglementării posibilității încheierii contractelor de închiriere, persoanelor fizice sau persoanelor juridice nu li s-a impus vreo condiție specială în privința obiectului contractului de închiriere, având libertatea de a desfășura, în mod legal, orice activitate în incinta acelor spații. A reglementa ulterior accesul la procedura de privatizare și a selecta numai pe acei titulari de contracte ce prevăd un anumit obiect de activitate echivalează cu impunerea unei condiții în mod retroactiv, de care aceștia nu aveau cunoștință la momentul încheierii lor, cu consecința afectării egalității de șanse a tuturor operatorilor economici aflați inițial în aceeași situație juridică.

Curtea observă că dispozițiile art. II pct. 12 din Legea nr. 328/2006, potrivit căroră "În termen de maximum 30 de zile de la preluarea sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic, în baza prezentei legi, beneficiarii contractelor de închiriere pot să notifice intenția de cumpărare consiliului local al autorității administrativ-teritoriale respective, cu respectarea prevederilor în vigoare", nu se pot disocia de prevederile art. II pct. 11,

reprezentând norme de aplicare a acestora. Prin urmare, pentru aceleași considerente expuse anterior, în temeiul art. 31 alin. (2) din Legea nr.47/1992, Curtea constată că și aceste norme legale sunt neconstituționale".

2. Referitor la pct. 2 - alin. (2) al articolului unic al prezentei propuneri legislative, precizăm faptul că dreptul de administrare este un drept real ce corespunde proprietății publice, iar nu proprietății private. În acest sens, sunt și considerentele 186-194 din *Decizia nr. 1/2014*⁶, în cadrul căreia Curtea a statuat faptul că „*de esența dreptului real de administrare, astfel cum acesta este consacrat prin art. 136 alin. (4) din Constituție, precum și prin art. 12 alin. (5) din Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, art. 861 alin. (3), art. 866 și art.867 - 870 din Codul civil, este faptul că acesta se constituie doar asupra bunurilor proprietate publică, în timp ce bunurile proprietate privată a statului urmează regimul juridic comun al proprietății private*".

Având în vedere cele menționate, apreciem că textul propus la pct.2 - alin. (2) nu respectă cerințele prevăzute de dispozițiile *Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, referitoare la precizia și claritatea normelor, contravenind, astfel, *principiului securității raporturilor juridice*, de natură a aduce atingere dispozițiilor art. 1 alin. (5)⁷ din *Constituție*.

În acest sens, arătăm faptul că instanța de contencios constituțional a statuat că „*principiul legalității este unul de rang constituțional*"⁸ astfel că „*încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art. 1 alin.(5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție*"⁹. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea Constituțională a stabilit că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura

⁶ *asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică.*

⁷ *"În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie".*

⁸ A se vedea *Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009.

⁹ A se vedea *Decizia nr. 783 din 26 septembrie 2012*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 3 octombrie 2012.

sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară¹⁰.

În legătură cu claritatea și previzibilitatea normei, Curtea a constatat¹¹ că *"reglementarea adoptată cu nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice"*.

Totodată, referitor la soluția legislativă prin care se intenționează reglementarea posibilității trecerii bunurilor respective din domeniul public al unității administrativ-teritoriale în domeniul privat al statului și în administrarea consiliilor locale, precizăm faptul că această măsură contravine prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*.

În acest sens, precizăm faptul că nu există cadrul legal pentru trecerea bunului din domeniul public al unității administrativ-teritoriale în domeniul privat al statului, în conformitate cu prevederile *Codului administrativ* fiind necesară mai întâi trecerea bunului din domeniul public în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale (conform art.361) și apoi trecerea lui în domeniul privat al statului, cu plata contravalorii bunului aferentă valorii de inventar actualizate, în condițiile legii (conform art. 359).

3. Semnalăm faptul că aplicarea prevederilor inițiativei legislative generează atât un impact negativ asupra veniturilor, determinat de eliminarea actualelor obligații fiscale aferente sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic aflate în administrația autorităților publice locale, cât și un impact bugetar pozitiv asupra veniturilor bugetului de stat rezultat din încasarea sumelor obținute din vânzarea sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic.

4. În ceea ce privește conținutul instrumentul de prezentare și motivare, semnalăm faptul că acesta nu corespunde cerințelor impuse de normele prevăzute de art. 6 și 31 din *Legea nr. 24/2000*. Conform

¹⁰ A se vedea *Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012.

¹¹ A se vedea *Decizia Curții Constituționale nr. 214/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2018 în ansamblul său*.

dispozițiilor ante menționate, prin prezenta propunere legislativă trebuie să se 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. Din analiza expunerii de motive, sumar realizată, rezultă o insuficientă motivare a soluțiilor propuse. Astfel, în conținutul acesteia, regăsim teze generale, considerate premise ale prezentei inițiative legislative, care însă nu au fost dezvoltate suficient pentru a putea înțelege intenția de reglementare.

Inițiatorul precizează că „*La data apariției Legii nr. 303/2008 (...) o serie de cinematografe, împreună cu terenul aferent, erau în plină procedură de privatizare în baza dispozițiilor Legii nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare*”, însă acesta nu aduce justificări suplimentare cu privire la necesitatea modificării și completării Legii nr. 303/2008, nu prezintă situația juridică actuală care împiedică procesul de privatizare prevăzut de *Legea nr. 346/2004* și nu justifică în ce fel normele propuse conduc la respectarea egalității de șanse și nediscriminării. În scopul respectării normelor constituționale prevăzute la art. 1 alin. (5) în *Constituția României* se impunea o fundamentare temeinică a normelor propuse prin raportare la situația actuală care a condus la necesitatea unei intervenții legislative.

În acord cu cele mai sus expuse, sunt și considerentele *Deciziei Curții Constituționale nr. 139/2019*¹² prin care s-a reținut că „*motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție*”. În aceeași decizie a fost statuat și că „*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*

¹² referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar.

previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, 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 (...)”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Ludovic ORBAN
PRIM-MINISTRU



Domnului deputat **Ion-Marcel CIOLACU**
Președintele Camerei Deputaților