



Biroul permanent al Senatului

L. 649 / 24.10.2022

Biroul permanent al Senatului

Bp. 558 / 14.10.2022

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru schimbarea
regimului juridic al unor morminte de război**

Analizând propunerea legislativă pentru schimbarea
regimului juridic al unor morminte de război (b558/14.09.2022),
transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa
nr. XXXV/4247/19.09.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu
nr. D1075/20.09.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată
și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a
Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele
considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare declararea
mormintelor de război, grupate în cimitire de onoare, ca fiind bunuri de
interes public național, precum și trecerea acestor morminte din
domeniul privat al statului, respectiv din domeniul public al unităților
administrativ-teritoriale, în domeniul public al statului.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte
din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 136
alin. (3) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea
prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră
sesizată este Senatul.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ
nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Precizăm că regimul juridic al mormintelor de război este
reglementat de **Legea nr. 379/2003** privind regimul mormintelor și
operelor comemorative de război, cu modificările și completările
ulterioare. Astfel, potrivit art. 8 alin. (1) din legea menționată mai sus,
„Mormintele și operele comemorative de război aparțin fie domeniului
public sau privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale, fie
sunt proprietate privată a persoanelor fizice sau juridice”.

De asemenea, menționăm că atribuțiile Oficiului Național pentru Cultul Eroilor sunt prevăzute la art. 26 din aceeași lege.

Prin urmare, reglementarea regimului juridic al acestor morminte și prevederea unor atribuții ale Oficiului Național pentru Cultul Eroilor printr-o lege de sine stătătoare încalcă atât dispozițiile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la unicitatea reglementării în materie, cât și dispozițiile art. 16 alin. (1) din aceeași lege, referitoare la interzicerea paralelismelor legislative, cu consecința afectării clarității, preciziei și previzibilității normelor aplicabile în materie și a generării unor situații de incoerență legislativă, soluțiile legislative preconizate fiind susceptibile astfel de încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, referitoare la obligativitatea respectării legii, în componenta sa privind calitatea legii.

Astfel, declararea prin art. 1 din proiect a **tuturor** mormintelor de război grupate în cimitire de onoare ca fiind bunuri de interes național, nu se corelează cu prevederile art. 8 din Legea nr. 379/2003, potrivit cărora aceste morminte pot face și obiectul **proprietății private a persoanelor fizice sau juridice**.

Referitor la norma propusă la art. 2, nu este clar care este situația eventualelor dezmembrăminte ale dreptului de proprietate sau a eventualelor sarcini asupra acelor morminte care fac parte din domeniul privat până la momentul intrării în vigoare a legii, iar în privința acelor morminte care fac parte din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale și urmează să facă parte din domeniul public al statului, nu este clar cum vor fi exercitate prerogativele dreptului de proprietate în condițiile în care restul suprafețelor de teren, ca de exemplu aleile din incinta cimitirelor, rămân în continuare în proprietatea publică a respectivelor unități administrativ-teritoriale, având în vedere definiția noțiunii de mormânt de război prevăzută la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 379/2003.

În ceea ce privește soluția preconizată pentru art. 3, norma propusă reprezintă un paralelism legislativ cu dispozițiile art. 26 lit. b) din Legea nr. 379/2003, care prevede atribuția permanentă a Oficiului Național pentru Cultul Eroilor de a ține evidenta centralizată a mormintelor și operelor comemorative de război, românești și străine, aflate pe teritoriul României, și a celor românești din străinătate, precum și a obiectelor de identificare descoperite ocazional sau cu prilejul exhumărilor.

În acest context, menționăm că, prin Decizia nr. 242/2020 Curtea Constituțională a reținut că „există paralelism legislativ atât în situația

în care se reglementează identic într-o anumită sferă a relațiilor sociale, cât și atunci când aceeași problemă este reglementată diferit”.

5. Deși, din conținutul **art. 1** ar rezulta că intenția inițiatorilor ar fi aceea de a schimba regimul juridic al mormintelor de război grupate în cimitire de onoare, acestea urmând a face parte din domeniul public al statului **prin declarația legii, art. 2** se referă la **trecerea în domeniul public al statului** a respectivelor bunuri. Pe de altă parte, o eventuală clarificare terminologică nu ar fi suficientă deoarece, așa cum vom arăta în continuare, niciuna dintre cele două variante nu ar fi posibilă în forma propusă.

Astfel, declararea unor bunuri ca făcând parte din domeniul public al statului, presupune existența dovezii dreptului de proprietate al statului asupra respectivelor bunuri, cerință care decurge din obligația statului de garantare a dreptului de proprietate, consacrată de art. 44 din Legea fundamentală. Or, prin ipoteză, o parte a mormintelor de război aparțin domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, neputându-se interpreta că titlul de proprietate al statului l-ar putea constitui chiar legea preconizată a fi adoptată. În susținerea acestui argument, apreciem că sunt aplicabile *mutatis-mutandis* considerentele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 244/2006. Astfel, Curtea a reținut că *„posibilitatea, prevăzută de lege, ca în alcătuirea domeniului public de interes local să între și bunuri din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale care, în condițiile legii, sunt declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local **nu are semnificația de a converti hotărârea consiliului local în titlu valabil de trecere în proprietatea statului a unor bunuri din proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice**”*.

De altfel, declarația legii nu se regăsește printre **cazurile de dobândire a dreptului de proprietate publică** enumerate de art. 863 din Codul civil.

Pe de altă parte, soluțiile legislative preconizate nu ar putea fi considerate nici dispoziții de trecere a unor bunuri în domeniul public al statului. Astfel, în ceea ce privește modalitatea de trecere a unor bunuri din domeniul privat în domeniul public al statului, prevăzută la **art. 2** din proiect, menționăm că, potrivit **art. 296 alin. (1) din Codul administrativ** „Trecerea unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia se face prin **hotărâre a Guvernului**”.

Referitor la trecerea bunurilor din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului sunt incidente dispozițiile **art. 293 alin. (1) din Codul administrativ**. Potrivit acestui

text de lege, „Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului se face, **la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz**”.

Or, în prima situație, reglementând prin lege trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului în domeniul public al aceluiași titular, Parlamentul se subrogă în competența originară a Guvernului de a administra proprietatea publică/privată a statului, cu încălcarea principiului separației puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție și a rolului Parlamentului, prevăzut de art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală.

Referitor la cea de-a doua situație, respectiv, trecerea bunurilor din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului prin efectul legii, pe lângă încălcarea rolului Parlamentului, prevăzut de art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală, soluția preconizată reprezintă și o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin **art. 120 alin. (1) din Constituție**.

Menționăm că, în jurisprudența sa, de exemplu, **Decizia nr. 494/2013**, Curtea Constituțională a reținut că *„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 consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale”*.

PREȘEDINTE

Florin LĂRDACHE

București
Nr. 1134/14.10.2022

L. nr. 379/2003

M. Of. nr. 700/7 oct. 2003

Lege privind regimul mormintelor și operelor comemorative de război

- 1 promulgată prin D. nr. 574/2003 M. Of. nr. 700/7 oct. 2003
Decret pentru promulgarea Legii privind regimul mormintelor
și operelor comemorative de război

- 2 modificări prin O.U.G. nr. 17/2005 M. Of. nr. 229/18 mar. 2005 *modifică art. 25 și art. 26 lit.e);*
Ordonanță de urgență pentru stabilirea unor măsuri
organizatorice la nivelul administrației publice centrale *abrogă art. 29*
aprobată cu modificări și L. nr. 198/2005 M. Of. nr. 550/28 iun. 2005
completări prin

- 3 modificări prin L. nr. 198/2005 M. Of. nr. 550/28 iun. 2005 *aprobă cu modificări și completări O.U.G.*
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului *nr. 17/2005*
nr. 17/2005 pentru stabilirea unor măsuri organizatorice la
nivelul administrației publice centrale

- 4 modificări prin L. nr. 429/2006 M. Of. nr. 961/29 nov. 2006 *modifică art. 25 și art. 26 lit. e)*
Lege pentru modificarea Legii nr. 379/2003 privind regimul
mormintelor și operelor comemorative de război

- 5 modificări prin L. nr. 329/2009 M. Of. nr. 761/9 nov. 2009 *modifică art. 25, art. 26 lit. e);*
Lege privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, *abrogă, la data intrării în vigoare a*
raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de *hotărârilor Guvernului privind înființarea,*
afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia *organizarea și funcționarea noilor entități*
Europeană și Fondul Monetar Internațional *rezultate din reorganizarea autorităților și*
instituțiilor publice prevăzute în anexele nr.
1 și 2, art. 27, art. 53

- 6 modificări prin L. nr. 286/2015 M. Of. nr. 875/23 nov. 2015 *modifică art. 8 alin. (2), art. 19, art. 26 lit.*
Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 379/2003 *q), art. 48, art. 49, art. 50;*
privind regimul mormintelor și operelor comemorative de *introduce alin. (3) și (4) la art. 8, alin. (3)*
război *la art. 14, alin. (2) la art. 24, lit. y_1) -y_6)*
la art. 26, lit. e) la art. 36, lit. c) - e) la art.
37, lit. i)-k) la art. 38, alin. (2) la art. 52