

ROMÂNIA

Administrația
Prezidențială



Departamentul
Constituțional Legislativ

Telefon: 021.430.08.66
Fax: 021.411.18.79

E-mail: colegis@presidency.ro
Web: www.presidency.ro

DCL/880/28.06.2023

Nesecret

Doamnei Silvia-Claudia MIHALCEA
Secretar General al Camerei Deputaților

Stimată doamnă Secretar General,

Prin Decizia nr. 285/17.05.2023 Curtea Constituțională a constatat că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură "Gheorghe Ionescu-Șișești" și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare este neconstituțională, în ansamblul său.

Având în vedere cele sus-menționate vă trimitem, alăturat, pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură "Gheorghe Ionescu-Șișești" și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, în copie.

Cu stimă,

Anișoara ANCU
Consilier Prezidențial



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 879A/2023

DECIZIA nr. 285
din 17 mai 2023

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a
Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea
și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-
Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii,
silviculturii și industriei alimentare

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Simina Popescu-Marin	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2440 din 12 aprilie 2023 și constituie obiectul Dosarului nr. 879A/2023.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Președintele României susține, în esență, că, prin modul de adoptare și prin conținutul său normativ,



critică, în ansamblul său, contravine unor norme și principii constituționale, precum cele referitoare la calitatea și previzibilitatea legii, autonomia locală și regimul proprietății publice și garanțiile sale.

4. Cu titlu introductiv, se arată că prin legea criticată se transmite un teren în suprafață de 20 ha din domeniul public al statului și din administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” - Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava în domeniul public al municipiului Suceava, în vederea construirii Ansamblului Arhiepiscopal al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților.

5. Sub acest aspect, Președintele României susține că lipsa fundamentării temeinice a legii criticate încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, în ceea ce privește exigențele constituționale privind calitatea legii, și prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative cuprinse în art. 30 - „Instrumentele de prezentare și motivare”, art. 31 - „Cuprinsul motivării”, art. 32 „Redactarea motivării” și art. 33 - „Studiul de impact”.

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

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

8. În cazul legii criticate, expunerea de motive cuprinde o pagină și se limitează la a enunța obiectivul legii, respectiv construirea Ansamblului Arhiepiscopal al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților, la a preciza că terenul ales



este „cea mai bună soluție identificată de autoritățile locale”, fiind apoi enumerate 11 obiective ce vor intra în componența centrului. Pe de altă parte, nu este explicat de ce - în vederea realizării scopului declarat al legii criticate - este absolut necesar să fie afectat patrimoniul unei unități de cercetare-dezvoltare ce face parte din sistemul național de cercetare-dezvoltare-inovare din domeniul agricol, prin transferul unei suprafețe de 20 ha de teren care, în prezent, potrivit Legii nr. 45/2009, este indispensabil activității de cercetare-dezvoltare-inovare și multiplicării materialului biologic vegetal și animal.

9. În plus, având în vedere că se precizează că terenul este situat „în zona limitrofă a Cetății de Scaun a Sucevei”, era absolut necesar să existe un studiu din care să reiasă impactul noii soluții legislative, mai ales în ceea ce privește zonele de protecție aferente monumentelor istorice existente în „vatra istorică a Sucevei”, zone delimitate în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, pe baza unor repere topografice, geografice sau urbanistice clare, în funcție de trama stradală, relief și caracteristicile monumentului istoric, după caz, prin care se asigură conservarea integrată și punerea în valoare a acestuia și a cadrului său construit sau natural. Din interpretarea coroborată a art. I pct. 1 din lege [referitor la alin. (8) al art. 54 din Legea nr. 45/2009] și a *expunerii de motive* este neclar locul situării terenului în raport cu monumentul istoric Cetatea de Scaun a Sucevei. În măsura în care terenul sau o parte a acestuia s-ar afla în zona de protecție a monumentului istoric menționat, ar deveni incidente prevederile art. 8, 9 și 11 din Legea nr. 422/2001. Astfel, în condițiile în care Cetatea de Scaun a Sucevei este clasată în grupa A de protecție a monumentelor istorice de valoare națională și universală, potrivit Listei monumentelor istorice din județul Suceava elaborate de Ministerul Culturii, poziția 125, cod LMI SV-II-a-A-05449, acest monument datând din secolul al XIV-lea, orice intervenție asupra imobilelor din zona sa de protecție se face numai în condițiile legii amintite, respectiv cu avizul Ministerului Culturii. În aceste condiții, neclaritatea cu privire la incidența cadrului normativ menționat este



susceptibilă să afecteze însăși punerea în practică a reglementărilor propuse și, implicit, realizarea scopului legii criticate.

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

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

12. Se precizează că, în cauza de față, critica de neconstituționalitate nu vizează expunerea de motive, ca instrument al metodei de interpretare teleologică (în sensul Deciziilor Curții Constituționale nr. 238 din 3 iunie 2020, nr. 642 din 24 septembrie 2020, nr. 773 din 22 octombrie 2020 sau nr. 845 din 18 noiembrie 2020), efectul soluției legislative fiind clar: ieșirea terenului respectiv din proprietatea publică a statului și intrarea acestuia în proprietatea publică a municipiului Suceava, ci însăși legea supusă controlului, din perspectiva asigurării accesibilității și previzibilității legii prin care se diminuează patrimoniul afectat cercetării și inovării, garanții opuse oricărei intervenții legislative arbitrare, în sensul rațiunilor statuate prin Deciziile Curții Constituționale nr. 710 din 6 mai 2009, nr. 139 din 13 martie 2019 sau nr. 153 din 6 mai 2020.

13. De altfel, Consiliul Legislativ a avizat negativ propunerea legislativă în discuție, prin Avizul nr. 1208 din 7 noiembrie 2022, reținând și aspecte ce țin de respectarea normelor de tehnică legislativă, inclusiv cu privire la instrumentul de motivare, finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea implicațiilor



legislației în vigoare sau impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt pentru anul curent, cât și pe termenul lung (5 ani) cu privire la venituri și cheltuieli.

14. În susținerea criticii de neconstituționalitate sunt invocate aspecte din jurisprudența Curții Constituționale referitoare la dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală (spre exemplu, Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, Decizia nr. 366 din 29 iunie 2022), inclusiv din perspectiva lipsei din cuprinsul instrumentului de motivare a elementelor obligatorii prevăzute de art. 31 din Legea nr. 24/2000 (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, paragrafele 78-81, Decizia nr. 153 din 6 mai 2020, paragrafele 86-88), precum și documentul Comisiei pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) intitulat *Rule of law checklist*, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), care reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, ce constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. II A5).

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

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

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

18. Potrivit dispozițiilor art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) din Constituție, statul are obligația de a asigura stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale,



exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național, precum și refacerea și ocrotirea mediului înconjurător și menținerea echilibrului ecologic.

19. Interesul general în materie economică pe care statul este obligat să îl protejeze prin reglementări adecvate este circumscris în art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) din Constituție unor domenii descrise la aceste litere printr-o modalitate ce presupune o anumită specificitate. Astfel, în strânsă legătură cu obligațiile constituționale ale statului enumerate în art. 135 alin. (2), Legea nr. 45/2009, prin art. 1 și 2, consacră rolul fundamental al activității de cercetare științifică, dezvoltare tehnologică și inovare în domeniul agricol, care este calificată drept activitate de utilitate publică și reprezintă o prioritate națională susținută de stat.

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

21. Mai mult, acțiunea statului în concordanță cu interesul național se constituie într-o garanție a cetățenilor referitoare la protecția propriilor drepturi și libertăți. În acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 1533 din 28 noiembrie 2011, Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014) care a vizat dreptul de proprietate privată, iar nu dreptul de proprietate publică, prin raportare la dispozițiile art. 135 alin. (2) din Constituție, dar care, prin generația



raționamentului, se aplică *mutatis mutandis* și în ceea ce privește situația în care bunuri proprietate publică sunt destinate expres, prin lege cu caracter organic, protejării intereselor naționale în activitatea economică, inclusiv de cercetare.

22. Din această perspectivă, autorul sesizării consideră că, fără a aduce în discuție oportunitatea transferului interdomenial de bunuri proprietate publică, dată fiind destinația bunurilor în discuție, din domeniul public al statului, legiuitorul avea obligația de a constitui un mecanism juridic de natură să ofere garanții suficiente cu privire la rezultatele urmărite.

23. Necesitatea instituirii unor astfel de garanții reiese și din jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, paragrafele 120 și 121).

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

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

26. Președintele României susține și încălcarea principiului autonomiei locale, consacrat de art. 120 din Constituție, prin lipsa manifestării de voință a municipiului Suceava. Din analiza legii criticate nu poate fi identificată, în mod concret, manifestarea de voință a unității administrativ-teritoriale municipiul Suceava în acest sens, materializată prin adoptarea unei hotărâri de consiliu local.

27. În privința terenurilor proprietate publică date în administrarea instituțiilor și unităților de cercetare-dezvoltare de drept public și de utilitate publică, art. 31 alin. (3) din Legea nr. 45/2009 permite scoaterea lor din proprietatea publică și din



administrarea unităților de cercetare-dezvoltare din agricultură și silvicultură prin lege ca act al Parlamentului, aceasta reprezentând o situație specială în raport cu competența generală a Guvernului în materia transferului interdomenial, fără a clarifica dacă toate aceste bunuri considerate bunuri indispensabile cercetării pot fi asimilate bunurilor obiect exclusiv al proprietății publice, care pot fi transmise prin lege, *ut singuli*, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale. De altfel, caracterul de act individual al legii criticate a fost subliniat și în avizul negativ al Consiliului Legislativ.

28. În susținerea criticii de neconstituționalitate sunt invocate aspecte din jurisprudența constituțională în materia transferului interdomenial prin raportare la principiul constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție (spre exemplu, Decizia nr. 384 din 29 mai 2019, Decizia nr. 537 din 25 septembrie 2019, paragraful 25, Decizia nr. 901 din 16 decembrie 2020, paragraful 34, sau Decizia nr. 367 din 29 iunie 2022). Autorul sesizării consideră, așadar, că transmiterea terenului în suprafață de 20 ha, identificat cu număr cadastral 409/1, din domeniul public al statului și din administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” - Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava în domeniul public al municipiului Suceava, în absența manifestării de voință expresă a unității administrativ-teritoriale, materializată printr-o hotărâre a Consiliului Local al Municipiului Suceava, contravine art. 120 alin. (1) din Constituție.

29. Având în vedere întreaga jurisprudență a Curții Constituționale anterior citată, autorul obiecției consideră că este încălcat și art. 147 alin. (4) din Constituție care consacră caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

30. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

31. Guvernul consideră că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată prin raportare la art. 120 alin. (1), art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) și art. 136 din



Constituție și neîntemeiată în raport cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție. Astfel, raportat la lipsa acordului unităților-administrativ teritoriale, în cazul transferului bunurilor în patrimoniul acestora, care să se concretizeze într-o hotărâre a consiliului local, Guvernul invocă jurisprudența Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 58 din 16 februarie 2022, Decizia nr. 384 din 29 mai 2019) prin care s-a statuat că inexistența acestui acord reprezintă o încălcare a principiului autonomiei locale. Prin urmare, în măsura în care lipsește hotărârea consiliului local privind dobândirea dreptului de proprietate asupra bunului vizat de legea criticată, se creează premisele încălcării dispozițiilor art. 120 alin. (1) din Constituție, care garantează principiul autonomiei locale. În consecință, având în vedere jurisprudența constituțională în materie, Guvernul reține și încălcarea art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală.

32. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate raportate la art. 135 și 136 din Constituție, Guvernul invocă dispozițiile art. 31 alin. (2) din Legea nr. 45/2009 și reține că legea criticată are ca efect diminuarea unei suprafețe de teren indispensabile cercetării-dezvoltării și multiplicării materialului biologic. Ca urmare a soluțiilor legislative preconizate, poate fi afectată, în mod ireparabil, proprietatea publică a statului. În acest context, statul, din patrimoniul căruia sunt transferate respectivele bunuri, suferă o semnificativă pierdere patrimonială, diminuându-se proprietatea publică a acestuia, garantată de art. 136 alin. (2) din Constituție. În acest context, Guvernul subliniază necesitatea existenței cerinței de proporționalitate între mijloacele folosite de legiuitor ce au ca finalitate diminuarea proprietății publice a statului și scopul urmărit. Prin urmare, dreptul de proprietate publică a statului trebuie exercitat în acord cu principiile constituționale ce călăuzesc însăși existența statului, între care se află și principiul protejării intereselor naționale în activitatea economică, inclusiv în activitatea de cercetare-dezvoltare, garantat de art. 135 din Constituție.

33. Referitor la invocarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, Guvernul reține că, raportat la jurisprudența recentă a Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 238 din 3 iunie 2020, Decizia nr. 678 din 29 septembrie 2020),



2020), susținerile privind lipsa sau insuficienta motivare a expunerii de motive nu pot fi primite.

34. Președintele Camerei Deputaților și Președintele Senatului nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

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:

35. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, având următorul cuprins:

„Art. I. - Legea nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 200 din 30 martie 2009, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 54, după alineatul (6) se introduc două noi alineate, alin. (7) și (8), cu următorul cuprins:

«(7) Se transmite terenul în suprafață de 20 ha, număr cadastral 409/1, din domeniul public al statului și din administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” - Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava în domeniul public al municipiului Suceava, în vederea construirii Ansamblului Arhiepiscopal al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăușilor.

(8) Suprafața de teren este dezmembrată din zona centrală a lotului de 49 ha, cu deschidere la cele 2 străzi principale care îl încadrează pe latura



Drumul Județean 208A și Drumul Comunal 69.»

2. Anexa nr. 3.11. se modifică și se înlocuiește cu anexa la prezenta lege.

Art. II. - Prezenta lege intră în vigoare la 30 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I."

Anexa nr.3.11. la Legea nr. 45/2009 cuprinde datele de identificare a suprafețelor minime de teren, din domeniul public al statului, aflate în administrarea Stațiunii de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava, județul Suceava, indispensabile activității de cercetare-dezvoltare-inovare și multiplicării materialului biologic.

36. Autorul obiecției de neconstituționalitate susține că legea supusă controlului încalcă dispozițiile din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5) privind trăsăturile statului român și principiul legalității, art. 120 privind principiile de bază pe care se întemeiază administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale, art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) privind obligațiile statului în cadrul economiei de piață, art. 136 privind proprietatea și art. 147 alin. (4) privind deciziile Curții Constituționale.

37. În vederea soluționării prezentei obiecții 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 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.

38. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta sesizare de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, 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.

39. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional și la obiectul controlului de constituționalitate, Curtea constată că,



data de 13 februarie 2023, legea a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată. În data de 29 martie 2023, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat, ca lege organică, legea supusă controlului de constituționalitate. În data de 3 aprilie 2023, legea a fost depusă la secretarul general, pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii, și apoi a fost trimisă spre promulgare, în data de 8 aprilie 2023. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 12 aprilie 2023. Într-o atare situație, luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, legea adoptată de Parlament nefiind promulgată de Președintele României, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării celor două condiții.

40. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a obiecției formulate de Președintele României, 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.

41. Analizând conținutul normativ al legii criticate, precum și criticile de neconstituționalitate formulate în raport cu art. 120 alin. (1), art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) și art. 136 din Constituție, Curtea reține că, în esență, legea supusă controlului de constituționalitate stabilește, prin art. I pct. 1, transmiterea terenului în suprafață de 20 ha din domeniul public al statului și din administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” - Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava în domeniul public al municipiului Suceava, în vederea construirii Ansamblului Arhiepiscopal al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților. De asemenea, se reglementează operațiunea tehnică cadastrală cu privire la suprafața de teren vizată, în sensul dispunerii dezmembrării acesteia din zona centrală a lotului de 49 ha, indentificat prin norma criticată. Dispozițiile art. I pct. 2 din legea criticată dispun modificarea și înlocuirea anexei nr. 3.11. la Legea nr. 45/2009, care cuprinde datele de identificare a suprafețelor



minime de teren, din domeniul public al statului, aflate în administrarea Stațiunii de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava, județul Suceava, indispensabile activității de cercetare-dezvoltare-inovare și multiplicării materialului biologic.

42. Problema trecerii unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale a mai fost analizată în jurisprudența Curții Constituționale, care a statuat că transferul interdomenial al bunurilor proprietate publică se stabilește în funcție de nevoile statului și ale unităților administrativ-teritoriale (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 70 din 3 februarie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 269 din 17 martie 2021, paragraful 34, Decizia nr. 538 din 25 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 908 din 11 noiembrie 2019, paragraful 23, sau Decizia nr. 683 din 30 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1184 din 7 decembrie 2020, paragraful 52).

43. Curtea a mai reținut că inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește transferul în patrimoniul acestora inclusiv al bunurilor din domeniul public 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 (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 384 din 29 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 499 din 20 iunie 2019, paragraful 50, Decizia nr. 640 din 23 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 934 din 12 octombrie 2020, paragraful 39, sau Decizia nr. 58 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 218 din 4 martie 2022, paragraful 27).

44. În prezenta cauză, Curtea reține că soluția legislativă criticată vizează transmiterea unei suprafețe de teren din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale, fără a cuprinde acordul unității administrativ-teritoriale cu privire la dobândirea bunului în patrimoniul său, ceea



ce în lumina considerentelor reținute în jurisprudența instanței de contencios constituțional echivalează cu încălcarea art. 120 alin. (1) din Constituție.

45. În continuare, sub aspect legislativ, Curtea reține că reglementarea-cadru privind trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale este reprezentată de dispozițiile art. 292 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, care, la alin. (1), stabilesc că *„Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, prin hotărâre a Guvernului, inițiată de autoritățile prevăzute la art. 287 lit. a), care au în administrare bunul respectiv, dacă prin lege nu se dispune altfel.”*

46. De asemenea, în materia transferului interdomenial al bunurilor proprietate publică, relevante sunt dispozițiile cu caracter principial cuprinse în art.860 alin. (3) din Codul civil, potrivit căruia *„Bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale potrivit unei legi organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice. În celelalte cazuri, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers se face în condițiile legii.”*

47. În particular, referitor la regimul juridic al suprafețelor de teren cu destinație agricolă, prevăzute în anexele la Legea nr. 45/2009, în categoria cărora se află și suprafața de teren vizată prin legea criticată, Curtea observă că, potrivit art. 31 alin. (2) din Legea nr. 45/2009, *„Suprafețele de teren cu destinație agricolă prevăzute în anexele la prezenta lege sunt bunuri aparținând domeniului public al statului, indispensabile cercetării-dezvoltării și multiplicării materialului biologic (...)”*. În același timp, art. 31 alin. (3) din același act normativ dispune că *„Terenurile date în administrarea instituțiilor și unităților de cercetare-dezvoltare”*



de drept public și de utilitate publică sunt inalienabile, insesizabile, imprescriptibile și nu pot fi scoase din proprietatea publică și din administrarea unităților de cercetare-dezvoltare din agricultură și silvicultură decât prin lege”.

48. Referitor la destinația acestor suprafețe de teren, Curtea reține că acestea sunt intrinsec afectate unei utilități publice, astfel cum rezultă din dispozițiile art. 2 alin. (1) din Legea nr. 45/2009, potrivit căruia: „*Activitatea de cercetare-dezvoltare-inovare din domeniul agricol este activitate de utilitate publică și cuprinde cercetarea științifică, dezvoltarea tehnologică și inovarea.*” În concepția legiuitorului, evidențiată prin dispozițiile art. 1 din Legea nr. 45/2009, cercetarea-dezvoltarea-inovarea în domeniul agricol constituie prioritate națională susținută de stat, fiind organizată și coordonată potrivit reglementărilor legale în vigoare, având rol fundamental în generarea și susținerea progresului tehnic în domeniile agriculturii, silviculturii, industriei alimentare, acvaculturii, protecției mediului și dezvoltării rurale.

49. Totodată, Curtea reține că dispozițiile art. 31 alin. (3) din Legea nr. 45/2009 dispun cu privire la mijlocul juridic – legea – prin care se realizează scoaterea terenurilor din proprietatea publică și din administrarea unităților de cercetare-dezvoltare din agricultură și silvicultură, fără a preciza condițiile realizării unui transfer al dreptului de proprietate publică în cazul acestor bunuri (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 219 din 20 aprilie 2023, nepublicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, până la data pronunțării prezentei decizii).

50. Este adevărat că, în cadrul fixat de Constituție, legiuitorul are dreptul suveran de a reglementa regimul juridic al unor bunuri, așa cum apreciază adecvat situațiilor din practică (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 563 din 8 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 765 din 21 august 2020, paragraful 22). Însă asigurarea protecției constituționale a proprietății publice, impusă de art. 136 alin. (2) Constituție, potrivit căruia proprietatea publică este garantată și ocrotită de lege, implică reglementarea unor proceduri și garanții adecvate. În acest sens, sub aspectul protecției dreptului de proprietate publică, raportat la domeniul de reglementare, Curtea Constituțională



examinat constituționalitatea unor prevederi legale inclusiv prin prisma existenței unor garanții pentru ducerea la îndeplinire a finalității urmărite prin transferul realizat cu privire la bunurile aflate în proprietatea statului (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 563 din 8 iulie 2020, precitată, paragraful 28, sau Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 302 din 25 martie 2021, paragraful 120).

51. Numai în acest fel se asigură respectarea cerinței păstrării unui just echilibru între scopul urmărit și mijloacele folosite, impus de realizarea interesului general al societății în apărarea și garantarea dreptului de proprietate publică a statului, și se dă eficiență principiilor specifice dreptului de proprietate publică, consacrate de art. 285 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, și anume: prioritatea interesului public, protecția și conservarea, gestiunea eficientă, transparența și publicitatea.

52. Plecând de la aceste repere normative și jurisprudențiale, Curtea constată că, sub aspect formal, actul normativ criticat reprezintă o lege, fiind adoptat de Parlament, dar, sub aspect material, acesta cuprinde un act de dispoziție asupra unui bun determinat din domeniul public al statului, fără a detalia, prin conținutul său, condițiile specifice mecanismului transferului interdomenial, în cazul suprafeței de 20 ha indispensabile cercetării-dezvoltării și multiplicării materialului biologic, din proprietatea publică a statului și din administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” - Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava în domeniul public al municipiului Suceava, și fără a stabili garanții în vederea realizării obiectivului urmărit - construirea Ansamblului Arhiepiscopal al Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților.

53. În aceste condiții, Curtea constată că dispozițiile art. I din legea criticată se abat de la cadrul normativ general în materie și transpun într-o manieră improprie prevederile art. 31 alin. (3) din Legea nr. 45/2009.

54. Or, având în vedere importanța domeniului reglementat, analizată din perspectiva regimului juridic al suprafeței de teren vizate și a afectării acesteia, se impune stabilirea cu claritate a condițiilor referitoare transferul interdomenial,



inclusiv a celor referitoare la justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național, și a garanțiilor necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit.

55. Reținând că, potrivit dispozițiilor art. 136 alin. (2) și (4) din Constituție, proprietatea publică beneficiază de un regim de protecție specială menit să asigure ocrotirea și garantarea sa efectivă, precum și eficiența în valorificarea sa, Curtea constată că transmiterea suprafeței de teren din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale, astfel cum este reglementată prin art. I din legea criticată, nu își găsește fundamentul într-o reglementare precisă și previzibilă, care să corespundă standardului constituțional de protecție a proprietății publice și care să respecte obligația constituțională a statului de a asigura protejarea intereselor naționale în activitatea economică, stimularea cercetării științifice, exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, ocrotirea mediului înconjurător și menținerea echilibrului ecologic, astfel cum este consacrată de art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) din Constituție.

56. Distinct, sub aspectul exigențelor de precizie și previzibilitate a normelor juridice, Curtea observă că, în cauza de față, legiuitorul a modificat anexa nr. 3.11. la Legea nr. 45/2009, însă a omis să coreleze soluția legislativă criticată cu alte reglementări cuprinse în Legea nr. 45/2009, cum este spre exemplu, anexa nr. 3 la lege, cu privire la *„Stațiunile de cercetare-dezvoltare care funcționează în subordinea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură «Gheorghe Ionescu-Șișești»*”, care, la nr. crt. 8, referitor la Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava, stabilește suprafața minimă de teren, indispensabilă activității de cercetare-dezvoltare-inovare și multiplicării materialului biologic, aparținând domeniului public al statului, aflată în administrarea unității sau în proprietatea ASAS – 579,58 ha. Or, transmiterea suprafeței de 20 ha din domeniul public al statului și din administrarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” - Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare Agricolă Suceava în domeniul public al municipiului Suceava afectează inclusiv suprafața evidențiată în anexa nr. 3 la lege, care nu este însă modificată prin legea criticată.



57. Având în vedere interdependența logico-juridică între anexele menționate, Curtea reiterează că legiuitorul trebuie să manifeste o atenție sporită ori de câte ori acționează pentru modificarea și/sau completarea acestora, astfel încât să se evite crearea unor situații juridice confuze, cu riscul de a afecta securitatea juridică (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 366 din 29 iunie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 815 din 18 august 2022, paragraful 57).

58. Este, așadar, sarcina legiuitorului să adopte soluții legislative coerente, care să asigure garantarea și ocrotirea eficientă a proprietății publice, în sensul stabilirii unor condiții și garanții adecvate pentru a evita fragilizarea acesteia.

59. În consecință, Curtea constată că legea criticată, astfel cum este redactată, încalcă dispozițiile art. 120 alin. (1), ale art. 135 alin. (2) lit.c), d) și e) și ale art. 136 din Constituție, precum și ale art. 147 alin. (4) din Constituție, deoarece, așa cum s-a arătat, nu sunt respectate deciziile Curții Constituționale cu privire la existența acordului unității administrativ-teritoriale pentru dobândirea bunului în patrimoniul său.

60. În ceea ce privește critica raportată la dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, potrivit căreia soluția legislativă nu este justificată, expunerea de motive a legii nefiind conformă cu normele de tehnică legislativă prevăzute în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, Curtea reține că, în jurisprudența sa recentă, a examinat critici similare (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 666 din 28 iulie 2020, paragrafele 36 și 39, Decizia nr. 54 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 212 din 3 martie 2022, paragraful 67, Decizia nr. 405 din 21 septembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1232 din 21 decembrie 2022, paragrafele 38 și 39). Curtea a reținut că, de principiu, nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive în cazul diverselor legi adoptate. Observând că „expunerea de motive și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrare constituțională”, Curtea a reținut că



„expunerea de motive, prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituție, este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, însă, odată adoptată legea, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate - metoda de interpretare teleologică. Aceasta presupune stabilirea sensului unei dispoziții legale ținându-se seama de finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ din care face parte acea dispoziție. Astfel, expunerea de motive este doar un instrument dintre multe altele ale unei metode interpretative. Faptul că aceasta nu este suficient de precisă sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce la concluzia că însăși norma respectivă este neconstituțională pentru acest motiv, ea având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate”. Curtea a mai reținut că un viciu de neconstituționalitate a legii „nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament. Așadar, controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii”. Pentru aceste argumente, urmează a se respinge critica cu un atare obiect ca fiind neîntemeiată.

61. 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 Președintele României și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură este neconstituțională.



Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare 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 17 mai 2023.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Maria ENACHE

MAGISTRAT-ASISTENT,

Simina Popescu-Marin

