



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L. 436....., 12. 10. 2023.....

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice și pentru modificarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului*, inițiată de domnul senator PNL Liviu Brătescu și un grup de parlamentari PNL (Bp. 344/2023).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în ceea ce privește stabilirea obligațiilor ce decurg din această lege în cazul în care un monument istoric nu are proprietarul cunoscut, precum și în cazul în care proprietarul, titularul dreptului de administrare sau titularul altui drept real, nu își îndeplinește obligațiile prevăzute de legea mai sus menționată.

Totodată, se preconizează și intervenția asupra Anexei nr. 1 la *Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul eliminării de la obligația obținerii avizului Ministerului Culturii pentru documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism în ceea ce privește zonele situate în extravilanul municipiilor, orașelor și comunelor. În plus, se propune ca în cazul acordării avizului pentru documentațiile mai sus menționate, pentru diferite zone, altele decât cele prezentate anterior, acesta să se poată acorda nu numai de către Ministerul Culturii, ci și de către serviciile publice deconcentrate ale acestuia.

II. Observații și propuneri

1. Menționăm că propunerile de completare a art. 6 din *Legea nr. 422/2001*, regăsite la alin. (4)-(9), au în vedere instituirea dreptului autorităților administrației publice locale sau centrale, după caz, de a executa lucrări de întreținere, în caz de urgență, la monumente în pericol de alterare sau distrugere aflate în proprietate privată a persoanelor fizice/juridice, precum și a dreptului de a renunța la recuperarea sumelor plătite, în cazuri considerate sociale.

Astfel, normele propuse în cadrul alin. (4) al art. 6 prevăd posibilitatea autorităților administrației publice locale sau a Ministerului Culturii de a se substitui proprietarului imobilului monument istoric aflat în pericol de alterare sau distrugere, în scopul efectuării de lucrări asupra imobilului, acest fapt fiind în măsură să afecteze exercitarea dreptului de proprietate asupra imobilului respectiv. Deși textul propus pentru alin.(4) al art. 6 prevede că substituirea și intervenția autorităților publice se efectuează justificat, ca urmare a constatării unui pericol de distrugere sau alterare semnificativă a monumentului, propunerea legislativă nu prevede clar și expres procedura, criteriile obiective și subiectul de drept care urmează a face această constatare, și nici nu instituie o procedură legală de contestare a acestor măsuri extraordinare.

Considerăm că, atât timp cât propunerea legislativă implică afectarea unui drept constituțional, aceste aspecte trebuie avute în vedere și reglementate distinct și fără echivoc în cuprinsul acesteia și cu respectarea și în limitele permise de *Legea fundamentală*.

Totodată, considerăm că această procedură extraordinară trebuie reanalizată și din perspectiva corelării cu actele normative referitoare la intervenții, la emiterea autorizației de construire/desființare.

În ceea ce privește propunerea formulată în cadrul art.6 alin.(10), opinăm că normele la care se face referire ar trebui să fie valabile la nivel național, pentru realizarea unei practici unitare și coerente, nu în funcție de autoritatea care le elaborează, caz în care pot exista diferențe semnificative cu privire la constatarea stării de distrugere a monumentelor.

2. Unele dintre soluțiile propuse sunt lipsite de claritate și previzibilitate, astfel încât, aplicarea acestora poate fi pusă în dificultate.

Astfel:

La alin. (2) al art. 6 din *Legea nr. 422/2001* se prevede că îi revin autorității administrației publice locale direct, dar și cu acordul autorității publice județene, obligațiile ce decurg din această lege în cazul în care un monument istoric nu are proprietarul cunoscut, nefiind clar când îi revin acesteia respectivele obligații direct și când anume cu acordul prealabil al autorității publice județene.

De asemenea, obligațiile mai sus menționate ar trebui să revină și Ministerului Culturii și tot cu acordul autorității publice județene. În ambele situații acordul autorității publice județene se realizează "*la solicitarea acestora*" (adică a autorității publice locale și Ministerului Culturii).

În opinia noastră, textul propus ar trebui să circumstanțieze concret ipotezele în care revin autorităților publice implicate obligațiile respective.

Aceeași lipsă de claritate rezultă și din analiza normelor propuse pentru alin. (4) al art. 6 din lege, în cuprinsul cărora se face referire la obligația administrației publice județene, locale ori, după caz, Ministerului Culturii, direct sau prin serviciile publice deconcentrate ale acestuia, de a întreprinde în regim de urgență lucrări în vederea scoaterii din pericol a imobilului și a conservării acestuia.

În plus, nu este clar în ce calitate administrația județeană/locală se substituie proprietarului, administratorului sau titularului altui drept real, iar, totodată, care este temeiul juridic pentru această substituie. Titularii dreptului de proprietate publică sunt statul și unitățile administrativ-teritoriale pentru bunurile acestora, conform art. 136 din *Constituția*

României, republicată, iar titularii dreptului de administrare al bunurilor în cauză sunt expres menționați la art. 287 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, respectiv fiecare titular, în funcție de dreptul real, este clar determinat, deci autoritatea publică centrală nu poate exercita dreptul de proprietate publică pentru autoritatea publică locală și nici invers.

De asemenea, măsura propusă pentru alin. (1) al art. 23 din lege face referire atât la obligația deținerii avizului Ministerului Culturii emis direct sau, după caz, prin serviciile publice deconcentrate ale Ministerului Culturii, cât și la obligația deținerii „*acordului emis de către serviciile deconcentrate ale Ministerului Culturii*”, fără, însă, a se distinge în vreun fel cele două situații, respectiv când anume trebuie să se dețină avizul și când anume acordul entităților implicate.

Observațiile anterioare sunt valabile și cu privire la soluția propusă pentru alin. (1) și (3) ale art. 24, la pct. 11 al alin. (1) al art. 26, la lit. g) a alin. (1) al art. 36, precum și la lit. a) a alin. (1) al art. 55 din lege.

În ceea ce privește obligația notificării în cazul realizării de lucrări neautorizate (a se vedea, alin. (3) al art. 24 din lege), semnalăm că din propunerea legislativă nu rezultă și modalitatea de realizare și transmitere a notificării respective, precum și orice alte aspecte procedurale legate de aceasta.

Referitor la soluția propusă la alin. (3) al art. 6 din lege, potrivit căreia „*În cazul în care imobilele dintr-un monument, ansamblu sau sit sunt în proprietatea statului, județelor, al comunelor, al orașelor și municipiilor, potrivit prevederilor anexelor 2-4 la Codul Administrativ, obligațiile decurgând din prezenta lege revin respectivei autorități publice în proprietatea căreia se află imobilul, chiar dacă imobilul nu este înscris în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public*”, învederăm că trebuie avute în vedere prevederile art. 289 alin. (1) teza I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, conform căreia „*Toate bunurile aparținând unităților administrativ-teritoriale sunt supuse inventarierii anuale*”.

Cu privire la notificarea doar a proprietarului a obligațiilor legale care îi revin acestuia, precum și a termenului până la care trebuie să efectueze lucrările de scoatere a imobilului din pericol (a se vedea alin.(5) al art. 6 din lege), semnalăm că este necesară revizuirea având în vedere că alineatul respectiv vizează și titularul dreptului de administrare sau

titularul altui drept real asupra bunului în cauză, iar nu numai proprietarul acestuia.

În ceea ce privește referirea la normele aprobate de „*respectiva autoritate publică ce întreprinde lucrările*”, prevăzută la alin. (10) al art. 6 din inițiativa legislativă, semnalăm că este incompletă din perspectiva lipsei titlului acestor norme secundare, obiectul de reglementare al acestora, actul prin care se aprobă ele.

Deși la art. II din propunerea legislativă se face trimitere la aprobarea „*în termen de 60 de zile de la publicarea prezentei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I, (...), prin ordinul ministrului culturii prevăzut la art. I pct. 3*”, apreciem că nu rezultă cu claritate despre ce norme este vorba.

Cu privire la soluția propusă la alin. (3) al art. 10 din propunerea legislativă, precizăm că instituirea de servituți pentru proprietatea publică nu este posibilă, servitutea fiind dezmembrământ al dreptului de proprietate privată, conform art. 755 și urm. din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*. Totodată, semnalăm că prin exproprierea pentru cauză de utilitate publică a monumentelor istorice și a zonelor de protecție a acestora, bunurile respective devin proprietate publică. În ceea ce privește limitele legale ale dreptului de proprietate publică, precizăm că, în conformitate cu art. 862 din *Codul civil*, „(1) *Dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limite reglementate de lege sau de prezentul cod pentru dreptul de proprietate privată, în măsura în care acestea sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate.*

(2) *Incompatibilitatea se constată prin acordul dintre titularul proprietății publice și persoana interesată sau, în caz de divergență, pe cale judecătorească.*

(3) *În aceste cazuri, persoana interesată are dreptul la o justă și promptă despăgubire din partea titularului proprietății publice*”.

Astfel fiind, apreciem că este necesară clarificarea intenției de reglementare cu luarea în considerare a prevederilor ante-menționate.

3. În plus, considerăm că modalitatea de formulare a unora dintre reglementările propuse prin prezenta inițiativă legislativă pot da naștere la interpretări confuze, astfel încât, acestea ar fi necesar să fie reformulate.

Astfel, spre exemplu, măsura potrivit căreia *"autoritatea administrației publice (...) va solicita autorizarea instanței judecătorești competente, prin ordonanță președințială, potrivit dispozițiilor Codului de procedură civilă"*, apreciem că trebuie să facă referire doar la aplicarea în cauză a prevederilor *Codului de procedură civilă*.

Referirea din cuprinsul alin. (2¹) al art. 26 din lege la *"Perioada de valabilitate a avizelor se întinde pe toată durata efectuării intervențiilor"*, este neclară, fiind necesară clarificarea. În plus, termenul pentru care sunt valabile avizele în cauză este incert (*"atât până la finalizarea acestora, cât și până la data semnării procesului verbal de recepție finală a lucrărilor"*).

De asemenea, este necesar să se prevadă pe ce perioadă sunt numiți, prin ordin al ministrului culturii, membrii Plenului Comisiei Naționale a Monumentelor Istorice (a se vedea alin. (3) al art. 30 din inițiativa legislativă).

În plus, în lipsa unui număr prestabilit de membri din rândul altor personalități din domeniile prevăzute la lit. g) a alin. (5) al art. 30 din propunerea legislativă, soluția propusă la litera anterior menționată este lipsită de claritate, putând produce eventuale confuzii în ceea ce privește aplicarea acesteia.

Sintagma *"În situația în care nu au fost comunicate public anterior potrivit prevederilor art.20 din Legea nr. 8/1996"* necesită reexaminarea, nerezultând concret contextul folosirii termenului *"anterior"*.

În ceea ce privește soluția propusă pentru alin. (1) al art. 52² din propunerea legislativă, apreciem că este necesară revizuirea, în sensul eliminării prepoziției *"de"* aflată înaintea cuvântului *"colaborarea"*, în forma propusă fiind lipsită de sens juridic.

Referitor la intervenția asupra art. 58 din lege (alin. (1) al acestui articol), în sensul introducerii unor reglementări referitoare la destinația sumelor provenite din amenzile percepute pentru contravențiile prevăzute la art. 55 din lege, apreciem că este contrară prevederilor alin.(2) al art. 10 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căreia este interzisă elaborarea de acte normative prin care se creează cadrul legal pentru constituirea de venituri care pot fi utilizate în sistem extrabugetar, fiind necesară eliminarea acestor reglementări din cuprinsul propunerii legislative.

În plus, constatăm că nici nu se integrează structural în cuprinsul art. 58 care cuprinde dispoziții finale referitoare la aplicabilitatea, în cazul contravențiilor prevăzute la art. 55 din lege, a dispozițiilor *Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*. Totodată, apreciem că sintagma „*dacă prezenta lege nu prevede altfel*”, plasată la finalul dispozițiilor finale mai sus menționate (alin. (2) al acestui articol) trebuie eliminată, având în vedere că, în forma astfel propusă, aceasta este echivocă.

Cu privire la eliminarea obligației obținerii avizului Ministerului Culturii pentru documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism în ceea ce privește zonele situate în extravilanul municipiilor, orașelor și comunelor, semnalăm că nu rezultă cum se va proceda în situația în care în zonele mai sus menționate se identifică monumente istorice aparținând patrimoniului cultural imobil.

Din perspectiva celor mai sus prezentate, apreciem că inițiativa legislativă ar putea crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu prevederile art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*. În acest sens, învederăm faptul că, așa cum rezultă din jurisprudența constantă a Curții Constituționale, „*norma juridică lipsită de previzibilitate care reglementează în mod confuz, care relativizează sensul juridic al unor termeni ce conduc la apariția unor noțiuni improprii ce nu se integrează în domeniul legislativ reglementat, astfel încât, destinatarul normei este pus în situația de a nu mai cunoaște obligațiile legale care îi incumbă, creează premisele unor norme imprecise, imprevizibile, aplicabile în mod discreționar, susceptibilă de a fi apreciată ca neconstituțională, în raport de prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României*” (a se vedea: *Decizia nr. 1/2014, Decizia nr. 440/2014, Decizia nr. 461/2014, Decizia nr. 681/2012 ș.a.*).

4. Precizăm că, potrivit prevederilor art.3 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, autoritățile administrației publice locale sunt: consiliile locale, primarii și consiliile județene.

Astfel, propunem ca în tot cuprinsul propunerii legislative, unde este cazul, să se utilizeze sintagma „*autoritățile administrației publice locale*”.

5. Referitor la pct.1 al art. I din inițiativa legislativă, propunem reformularea alin.(2) al art.6, având în vedere că nu este clar ce se dorește a se legifera, în contextul în care prin conjuncția „sau” se introduc două alternative, din care una este identică cu prima parte a frazei, respectiv sintagma *”autorităților administrației publice locale”*, condiționată de acordul autorității administrației publice locale de la nivelul județului.

În această situație, se impune să se stabilească în ce condiții obligația revine autorității administrației publice locale pe teritoriul căreia se află monumentul istoric și în ce condiții este nevoie de acordul consiliului județean.

Menționăm că inițiatorii au intenționat crearea posibilității ca obligațiile care decurg din *Legea nr.422/2001* să poată fi preluate de către autoritățile administrației publice locale de la nivel județean sau de către Ministerul Culturii, cu acordul autorității administrației publice locale pe teritoriul căreia se află monumentul istoric, la solicitarea entităților care doresc preluarea.

6. La pct.18 al art. I din inițiativa legislativă, referitor la alin.(1) al art.58, prin care se propune ca sumele provenite din amenzile percepute pentru contravențiile prevăzute la art.55 din *Legea nr.422/2001* să se facă venit extrabugetar la serviciul public deconcentrat al Ministerului Culturii, menționăm că, potrivit prevederilor alin. (2) al art. 10 din *Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, *„este interzisă elaborarea de acte normative prin care se creează cadrul legal pentru constituirea de venituri care pot fi utilizate în sistem extrabugetar, cu excepția prevederilor art.67”*.

Menționăm că, potrivit legislației în materie de finanțe publice, termenul de venit extrabugetar nu se uzitează.

Totodată, potrivit prevederilor alin. (3) al art. 10 din *Legea nr.500/2002*, în cazul în care, prin acte normative la nivel de lege, se aprobă ca instituțiile publice prevăzute la lit.a) alin. (1) al art.62 din același act normativ să obțină venituri proprii, acestea vor fi considerate instituții publice finanțate din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, de la bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz.

În ceea ce privește propunerea ca Serviciul public deconcentrat al Ministerului Culturii să utilizeze aceste fonduri pentru lucrări în primă urgență la monumentele istorice, precizăm că, potrivit prevederilor

alin.(2) al art.8 din *Legea nr.500/2002*, „*veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte*”.

7. Referitor la pct.1 al art. II din propunerea legislativă, nu se precizează ce se aprobă prin ordin al ministrului culturii.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul susține adoptarea acestei inițiative legislative cu propuneri și observații.**

Cu stimă,

Ion-Marcel CIOLACU
PRIM-MINISTRU



Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului