

DECIZIA nr.483
din 27 septembrie 2023

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art.2
alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea
programului de gestionare a câinilor fără stăpân**

Publicată în Monitorul Oficial nr.284 din 02.04.2024

Marian Enache	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Andreea Costin	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, obiecție formulată de Avocatul Poporului.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2393 din 10 aprilie 2023 și constituie obiectul Dosarului nr.858A/2023.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se arată că legea criticată operează modificări în privința art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, cu referire la modalitatea în care serviciile specializate gestionează câinii fără stăpân, fiind inclusă, în afară de posibilitatea concesiunii, și posibilitatea gestiunii directe și a gestiunii delegate, în condițiile legii, către persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor, potrivit statutului, cu obligația asigurării serviciilor medical-veterinare, contractate cu medici veterinari de liberă practică, organizați în condițiile legii.

4. Potrivit expunerii de motive ce însoțește legea criticată, autoritățile administrației publice locale, în temeiul prevederilor art.22 din Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr.51/2005, sunt libere să hotărască asupra modalității de gestiune a serviciilor de utilități publice aflate sub responsabilitatea lor. Aceste autorități au posibilitatea de a gestiona în mod direct serviciile de utilități publice în baza unei hotărâri de dare în administrare sau de a încredința gestiunea acestora, respectiv toate ori numai o parte din competențele și responsabilitățile proprii privind furnizarea/prestarea unui serviciu de utilități publice ori a uneia sau mai multor activități din sfera respectivului serviciu de utilități publice, în baza unui contract de delegare a gestiunii. Modalitatea de gestiune a serviciilor de utilități publice se stabilește prin hotărâri ale autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, în baza unui studiu de oportunitate, în funcție de natura și starea serviciului, de necesitatea asigurării celui mai bun raport preț/calitate, de interesele actuale și de perspectivă ale unităților administrativ-teritoriale, precum și de mărimea și complexitatea sistemelor de utilități publice. Desfășurarea activităților specifice oricărui serviciu de utilități publice, indiferent de forma de gestiune aleasă, se realizează pe baza unui regulament al serviciului și a unui caiet de sarcini. Acestea sunt elaborate și aprobate de autoritățile administrației publice locale, în conformitate cu regulamentul-cadru și cu caietul de sarcini-cadru ale serviciului. Mai mult, serviciul de gestionare a câinilor fără stăpân este un serviciu de utilitate publică, astfel încât inițiatorul susține că trebuie lăsat la aprecierea fiecărei unități administrativ-teritoriale dreptul de a alege modalitatea de încredințare a acestui serviciu de utilitate publică, respectiv gestiune directă sau gestiune delegată.

5. Astfel, autorul obiecției apreciază că dispozițiile legale criticate nu sunt suficient de clare în ceea ce privește criteriile de selectare a persoanelor juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor, lăsând o marjă prea mare de apreciere autorității administrației publice locale în încredințarea către acestea a gestionării câinilor fără stăpân, astfel că sintagma „în condițiile legii” – fără precizarea în mod expres a normelor vizate – nu este suficientă pentru a justifica atribuirea unor astfel de responsabilități. Mai mult, în privința persoanelor juridice incertitudinea este generată de atribuirea acestui serviciu de utilitate publică „către persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor”.

6. În acest context menționează avizul Consiliului Legislativ în care s-a arătat, referitor la sintagma „în condițiile legii”, că este necesară reformularea corespunzătoare a textului, astfel încât să se precizeze în mod expres normele vizate. Totodată, în avizul său, Consiliul Legislativ a făcut propunerea ca sintagma „Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi realizate (...) numai către persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor și către asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, potrivit statutului (...)” să fie reformulată astfel: „Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi realizate (...) numai de către persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor și de către asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, potrivit statutului sau actului constitutiv, după caz (...)”.

7. Prin urmare, textul legal criticat este neclar și imprecis, fiind lipsit de previzibilitate, ceea ce este contrar dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, dat fiind că stabilește într-o manieră generală selectarea persoanelor juridice, asociațiilor și fundațiilor cărora li se pot delega serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân, mai exact „în condițiile legii” și potrivit statutelor acestora.

8. Or, art.1 alin.(5) din Constituție instituie o obligație generală, impusă tuturor subiecților de drept, inclusiv puterii legislative, care, în activitatea de legiferare, trebuie să respecte Legea fundamentală și să asigure calitatea actelor normative emise. Principiul previzibilității impune autorităților publice să reglementeze relațiile sociale prin adoptarea de acte normative previzibile, astfel că lipsa unor asemenea exigențe ale normelor juridice determină o nesiguranță a raporturilor juridice.

9. Totodată, autorul obiecției susține că prin adoptarea legii criticate s-ar ajunge la existența unui paralelism legislativ, în sensul că s-a reglementat referitor la posibilitatea gestionării câinilor fără stăpân prin concesiune, gestiune directă și gestiune delegată atât prin actul normativ criticat, Legea pentru modificarea art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr.116/2023), cât și prin Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL- x nr.291/2022), în privința căruia Președintele României a formulat sesizare de neconstituționalitate, iar Curtea Constituțională a pronunțat o decizie de admitere parțială. Prin urmare, după publicarea deciziei menționate, Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr.291/2022) își va relua parcursul legislativ pentru punerea în acord cu decizia Curții Constituționale.

10. Sub acest aspect, având în vedere prevederile constituționale ale art.1 alin.(5) din Constituție, reglementarea criticată încalcă și normele de tehnică legislativă, prin crearea unor situații de incoerență și instabilitate, contrare prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

11. Astfel, potrivit art.2 alin.(1) din acest act normativ, tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ, iar art.14 din Legea nr.24/2000 prevede că reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind într-un singur act normativ. În același sens, art.16 din Legea nr.24/2000 stabilește că în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în două sau mai multe acte normative, iar în cazul existenței unor paralelisme, acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

12. În continuare, se arată că reglementarea criticată, utilizând sintagma „persoane juridice care pot presta activități”, încalcă principiul egalității în drepturi consacrat de art.16 din Constituție prin faptul că instituie un privilegiu atribuirea serviciilor publice pentru gestionarea câinilor fără stăpân în favoarea persoanelor juridice în detrimentul asociațiilor și fundațiilor care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor.

13. Legiuitorul nu a justificat această diferență de tratament între cele două categorii de subiecte de drept și nici nu a stabilit criterii clare și obiective de selecție a acestora în vederea atribuirii contractelor de servicii publice. Prin utilizarea sintagmei „pot presta activități” legiuitorul reglementează o condiție având caracter facultativ, și anume posibilitatea persoanelor juridice de a presta activități în domeniul protecției animalelor, în timp ce, în cazul asociațiilor și fundațiilor, prin utilizarea sintagmei „desfășoară activități”, într-o manieră imperativă, legea reglementează obligația desfășurării activităților în domeniul protecției animalelor. Diferența de tratament juridic dintre persoanele juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor, pe de o parte, și asociațiile și fundațiile care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, pe de altă parte, nu are nicio justificare obiectivă și rațională, legea instituind, așadar, un veritabil privilegiu în favoarea persoanelor juridice, altele decât asociațiile și fundațiile, încălcând astfel principiul egalității în fața legii, statuat la art.16 din Constituție. Tratamentul juridic diferit instituit de legiuitor în privința subiectelor de drept menționate se răsfrânge asupra sănătății și siguranței cetățenilor, astfel încât dispozițiile art.16 din Constituție sunt incidente în cauză.

14. În susținerea criticilor formulate este invocată jurisprudența Curții Constituționale referitoare la dreptul la ocrotirea sănătății [Decizia nr.511 din 4 iulie 2017], la respectarea normelor de tehnică legislativă prin evitarea paralelismelor [Decizia nr.1358 din 21 octombrie 2010] și la aplicabilitatea dispozițiilor art.16 din Constituție în cazul persoanelor colective [Decizia nr.512 din 18 noiembrie 2004].

15. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele lor de vedere asupra acesteia.

16. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate formulate.

17. La dosarul cauzei au fost depuse memorii *amicus curiae* prin care se solicită respingerea, ca neîntemeiată, a obiecției de neconstituționalitate.

18. De asemenea, la dosarul cauzei, Asociația Toto și Pufi, din București, a transmis un document, la care au aderat mai multe asociații și fundații, precum și specialiști în etologie și psihoterapeuți, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.1397 din 4 aprilie 2023, intitulat „Sesizare de neconstituționalitate” prin care arată, în esență, că legea criticată încalcă nu mai puțin de 15 articole din Legea fundamentală.

19. La termenul de judecată fixat pentru data de 14 iunie 2023, Curtea, având în vedere cererea de amânare a dezbaterilor asupra cauzei, a amânat succesiv dezbaterile pentru datele de 28 iunie 2023, 12 iulie 2023 și 27 septembrie 2023, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

20. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, care prevede:

„Articol unic. - La articolul 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.794 din 13 decembrie 2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2002, cu modificările și completările ulterioare, alineatul (4) se modifică și va avea următorul cuprins:

Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi realizate prin gestiune directă, gestiune delegată și concesiune, în condițiile legii, numai către persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor și către asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, potrivit statutului, cu obligația asigurării serviciilor medical-veterinare, contractate cu medici veterinari de liberă practică, organizați în condițiile legii.”

21. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(3) privind valorile supreme ale statului de drept și alin.(5) privind principiul legalității și calitatea legii, ale art.16 – *Egalitatea în drepturi* și ale art.34 – *Dreptul la ocrotirea sănătății*.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

22. Înainte de a proceda la analiza propriu-zisă a obiecției de neconstituționalitate, Curtea urmează să constate că aceasta îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Avocatul Poporului, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

23. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța constituțională, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

24. Din consultarea fișei procesului legislativ rezultă că proiectul de lege pentru modificarea art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân a fost adoptat de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 29 martie 2023. La data de 3 aprilie 2023 legea a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii și a fost trimisă la promulgare în data de 8 aprilie 2023. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională la data de 10 aprilie 2023.

25. Având în vedere că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată cu depășirea termenului de protecție de 5 zile, prevăzut de art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, dar în interiorul termenului de

promulgare de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, Curtea urmează să constate că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă și sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța constituțională [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful 70, ipoteza a doua].

26. În consecință, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

(2) Analiza criticilor de neconstituționalitate

27. Analizând critica de neconstituționalitate referitoare la posibilitatea existenței unui paralelism legislativ, Curtea reține că în jurisprudența sa a fost chemată de mai multe ori să se pronunțe asupra încălcării art.1 alin.(5) din Constituție în raport cu art.16 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, statuând, în esență, că ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi, se constată existența unui paralelism legislativ, contrar art.1 alin.(5) din Constituție [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 111, Decizia nr.61 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.219 din 30 martie 2017, paragrafele 51 și 52, Decizia nr.612 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922 din 23 noiembrie 2017, paragraful 55, Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 5 martie 2018, paragraful 239, Decizia nr.63 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.201 din 6 martie 2018, paragraful 55, Decizia nr.420 din 3 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.883 din 1 noiembrie 2019, paragrafele 55 și 58, Decizia nr.154 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.398 din 15 mai 2020, paragrafele 87-88, sau Decizia nr.242 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 12 iunie 2020, paragraful 79].

28. Raportând aceste considerente la cauza de față, Curtea observă că o altă propunere legislativă [PI-x nr.291/2022], având ca obiect modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, a fost adoptată de Parlament și trimisă pentru promulgare Președintelui României, care a formulat, la data de 27 iunie 2022, o sesizare de neconstituționalitate, ce a format obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1626A/2022. Comparând art.I pct.2 din legea analizată de Curte în Dosarul 1626A/2022 cu articolul unic din legea criticată în prezenta cauză, se observă că acestea au același obiect de reglementare – modificarea art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 –, precum și un conținut normativ identic.

29. Astfel, Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân [PI-x nr.291/2022] a format obiect al controlului de constituționalitate la sesizarea Președintelui României, Curtea pronunțând Decizia nr.6 din 31 ianuarie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.657 din 18 iulie 2023. Prin decizia menționată, Curtea a decis respingerea, ca neîntemeiată, a obiecției de neconstituționalitate a art.I pct.4 din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 și a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile art.I pct.5 din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 sunt neconstituționale. Art.I pct.2 – dispoziția legală cu un obiect de reglementare și conținut normativ identice cu cele ale prevederii criticate în prezenta cauză – nu a format obiect al controlului de constituționalitate, instanța constituțională nefiind investită în acest sens.

30. Cu privire la adoptarea celor două acte normative, Curtea observă că suprapunerea reglementării modificării art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 a avut loc în perioada cuprinsă între data sesizării Curții Constituționale cu obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân [PI-x nr.291/2022] și data pronunțării Deciziei nr.6 din 31 ianuarie 2023, interval în care Parlamentul a inițiat și adoptat o reglementare cu conținut identic, respectiv Legea pentru modificarea art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân [PI-x nr.116/2023], reglementare ce face obiectul prezentei cauze.

31. Decizia nr.6 din 31 ianuarie 2023, pronunțată în controlul *a priori*, are ca efect deschiderea procedurii de reexaminare a legii de către Parlament pentru punerea de acord a prevederilor declarate ca fiind neconstituționale cu decizia instanței constituționale în temeiul art.147 alin.(2) din Constituție.

32. Prin urmare, Parlamentul nu a așteptat finalizarea procedurii în fața Curții Constituționale cu privire la Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân și a inițiat și a adoptat legea criticată în prezenta cauză, ale cărei obiect de reglementare și conținut normativ se regăsesc în legea anterioară, deși în punctul său de vedere exprimat asupra propunerii legislative [PI-x nr.291/2022], înregistrat la Senat cu nr.787 din 6 februarie 2023, Guvernul a făcut mențiunea că „modificarea propusă, aproape în aceeași formă, a făcut obiectul proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân [PI-x nr.291/2022], proiect votat de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în luna mai 2022 și aflat în prezent în analiză la Curtea Constituțională, ca urmare a unei sesizări de neconstituționalitate.”

33. Astfel, Curtea observă că în sensul art.16 din Legea nr.24/2000 se impune ca cel puțin un act normativ să fie în vigoare pentru a se putea reține situația existenței unui paralelism legislativ.

34. În acest context, Curtea reține că niciuna dintre legile supuse controlului de constituționalitate nu este în vigoare, aflându-se în etape procedurale diferite – Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân a intrat în procedura de reexaminare în Parlament, iar Legea pentru modificarea art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân este supusă controlului de constituționalitate – astfel încât Curtea constată că nu există un paralelism legislativ, interzis de art.16 din Legea nr.24/2000.

35. În această situație, raportat la cauza de față, revine Parlamentului, prin comisiile permanente de specialitate sesizate cu reexaminarea Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân în vederea punerii de acord cu Decizia nr.6 din 31 ianuarie 2023, să aibă în vedere Legea pentru modificarea art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, precum și prezenta decizie, în vederea adoptării unui singur act normativ.

36. În continuare, autorul excepției susține că dispozițiile legale criticate nu precizează criteriile de selectare a persoanelor juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor în vederea concesiunii sau dării în gestiune a serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân, astfel încât sintagma „în condițiile legii” din cuprinsul acestora este apreciată ca având un grad mare de generalitate, fiind insuficient de clară și previzibilă.

37. Sub aspectul dispozițiilor legale aplicabile în materia concesiunii de servicii – instrument juridic de delegare a gestiunii, Curtea observă că devin incidente prevederile Legii nr.100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.392 din 23 mai 2016, care reglementează modul de atribuire a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, regimul aplicabil acestora, precum și aspecte referitoare la executarea lor. Legea are drept scop promovarea concurenței între operatorii economici, utilizarea resurselor în condiții de eficiență, economicitate și eficacitate și asigurarea integrității procedurii de atribuire a contractelor de concesiune [a se vedea, în acest sens, art.1 și 2 din Legea nr.100/2016].

38. Prin contractul de concesiune de servicii, contract cu titlu oneros, entitatea contractantă [unitatea administrativ-teritorială – în cazul serviciilor publice] atribuie unui operator economic prestarea și gestionarea unui serviciu, contraprestația autorității pentru obligația operatorului de a presta serviciul fiind fie dreptul de a presta serviciul, fie dreptul de a presta serviciul însoțit de o plată [a se vedea, în acest sens, art.5 alin.(1) lit.h) din Legea nr.100/2016].

39. De altfel, Curtea observă că și Normele metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1059/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.829 din 23 decembrie 2013, fac trimitere la respectarea, în domeniul gestionării serviciilor specializate de gestionare a câinilor fără stăpân, a legislației în materia achizițiilor publice [art.8]. Deși normele metodologice fac trimitere la o reglementare care nu mai este în vigoare, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.418 din 15 mai 2006, cu modificările și completările ulterioare, care a fost abrogată prin art.238 din Legea nr.98/20016 privind achizițiile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.390 din 23 mai 2016, prevederile referitoare la concesiunea de lucrări și la concesiunea de servicii se regăsesc, în prezent, în Legea nr.100/2016, mai sus menționată, principiul care guvernează acest tip de contracte rămânând același.

40. În continuare, Curtea reține că gestiunea unui serviciu public se realizează prin două modalități, gestiune directă și gestiune delegată. Gestiunea directă se realizează de către o autoritate a administrației publice prin structurile sale, cu sau fără personalitate juridică, ori de o societate în care capitalul majoritar îl deține statul sau o unitate administrativ-teritorială. Gestiunea delegată reprezintă modalitatea de transmitere a dreptului de exploatare a serviciului public către un operator privat, pe baza unui act de delegare a gestiunii și/sau a unei autorizări din partea autorității administrației publice competente. Delegarea gestiunii implică dreptul și obligația operatorului de a opera, administra și exploata serviciul delegat, precum și dreptul și obligația operatorului de a opera, administra și exploata sistemele de utilități aferente serviciului delegat. Delegarea gestiunii se face cu respectarea prevederilor din legislația privind achizițiile publice, achizițiile sectoriale și concesionarea de servicii [art.591 – *Gestiunea directă* și art.592 – *Gestiunea delegată* 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].

41. Având în vedere cadrul normativ evocat mai sus referitor la gestiunea serviciilor publice și la concesiunea de servicii, Curtea observă că sintagma „în condițiile legii” din cuprinsul dispozițiilor legale criticate are un caracter *sui generis*, făcând trimitere la respectarea legilor și a condițiilor reglementate de legislația în vigoare aplicabilă în materie de achiziție publică.

42. În jurisprudența sa, spre exemplu, în Decizia nr.589 din 14 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.710 din 7 august 2020, paragrafele 54 și 55, Curtea a reținut că, din punct de vedere logico-juridic, norma de drept are o structură proprie ce integrează trei elemente: ipoteza, dispoziția și sancțiunea. După criteriul structurii lor logico-juridice, normele de drept se clasifică în norme juridice complete sau determinate, care conțin toate cele trei elemente de structură, respectiv norme juridice incomplete sau nedeterminate, adică acelea din al căror text lipsește unul dintre elementele de structură. La rândul lor, normele incomplete sunt de două feluri: norme de trimitere, care, pentru elementul de structură care le lipsește, fac trimitere la un alt act normativ în vigoare împreună cu care reglementarea dobândește unitate, și norme în alb, adică norme de drept nedeterminate care urmează să se completeze cu elementul de structură care le lipsește dintr-o normă de drept ulterioară. Deși este recomandat ca legiuitorul să reglementeze norme care să respecte structura logico-juridică tripartită, normele complete sunt rar întâlnite în legislație.

43. Faptul că dispoziția legală criticată în prezenta cauză folosește sintagma „în condițiile legii” fără a indica expres actele normative la care se face trimitere nu este de natură să afecteze constituționalitatea normei, înțelesul sintagmei fiind facil de determinat de către destinatarii normei, respectiv autoritățile publice implicate prin personalul de specialitate cu competențe în acest domeniu și entitățile cu obiect de activitate în domeniul protecției animalelor.

44. Prin urmare, Curtea constată că sintagma utilizată de legiuitor întrunește condițiile de claritate și previzibilitate, critica având un atare obiect fiind neîntemeiată.

45. În continuare, Curtea observă că autorul obiecției de neconstituționalitate face referire la expunerea de motive care însoțește legea criticată, prin care inițiatorii acesteia menționează Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr.51/2006, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.121 din 5 martie 2013, cu modificările și completările ulterioare, susținând că dreptul de a alege modalitatea de încredințare a serviciului de gestionare a câinilor fără stăpân, și anume prin gestiune directă sau gestiune delegată, trebuie lăsat la aprecierea fiecărei unități administrativ-teritoriale, întrucât acest serviciu este unul de utilitate publică.

46. Referitor la invocarea în susținerea excepției de neconstituționalitate a expunerii de motive, Curtea, în jurisprudența sa [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.666 din 28 iulie 2020, paragrafele 36 - 39], a constatat că, de principiu, nu poate exercita un control de constituționalitate al expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate, întrucât acestea și cu atât mai puțin modul lor de redactare nu au consacrat constituțională. De asemenea, controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii și, prin urmare, Curtea nu are competența să exercite un control de constituționalitate asupra modului de redactare a expunerii de motive concepute de deputați, senatori sau Guvern. Expunerea de motive 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. Prin urmare, Curtea nu poate reține aceste critici.

47. Autorul obiecției mai arată că dispozițiile legale criticate sunt neclare și prin utilizarea sintagmei „persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor”, incertitudinea fiind generată de atribuirea gestionării serviciului specializat unor astfel de entități. În opinia autorului obiecției, sintagma criticată încalcă și principiul egalității în drepturi, întrucât instituie un privilegiu în favoarea persoanelor juridice în detrimentul asociațiilor și fundațiilor care constă în posibilitatea persoanelor juridice de a presta activități în domeniul protecției animalelor, față de obligația imperativă de a desfășura activități în domeniul protecției animalelor a asociațiilor și fundațiilor.

48. Referitor la această critică, Curtea reține că, potrivit reglementării criticate, serviciul specializat de gestionare a câinilor fără stăpân se realizează prin gestiune directă, prin gestiune delegată sau acesta poate fi concesionat persoanelor juridice și asociațiilor și fundațiilor care pot presta ori care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor. Potrivit art.2 lit.n) din Normele metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1059/2001, operator al serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân este acea persoană juridică, de drept public sau privat, care are competența și capacitatea de a presta servicii în domeniul protecției animalelor și căreia i s-a delegat, încredințat sau concesionat, în condițiile legii, realizarea activității de gestionare a câinilor fără stăpân.

49. Gestiunea directă a unui serviciu specializat se realizează de consiliile locale și consiliile județene prin structurile proprii sau prin organisme prestatoare de servicii înființate potrivit art.92 din Codul administrativ, care pot fi operatori de drept public sau drept privat, actul constitutiv al acestor entități fiind hotărârea consiliului local/ județean de înființare. Dreptul de a gestiona serviciul specializat de gestionare a câinilor fără stăpân se naște în baza hotărârii adoptate de către autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale prin care se aprobă gestiunea directă.

50. În situația în care autoritățile administrației publice nu pot realiza serviciul specializat de gestionare a câinilor fără stăpân în condiții de eficiență, gestionarea acestuia poate fi realizată de către anumite entități private autorizate să presteze acest serviciu.

51. Pentru a putea desfășura anumite activități, persoana juridică trebuie să aibă capacitate de folosință, care se dobândește, potrivit art.205 din Codul civil, de la data înregistrării în registrele publice sau de la data autorizării. În cazul activităților care trebuie autorizate de organele competente, dreptul de a desfășura asemenea activități se naște numai din momentul obținerii autorizației respective [art.207 alin.(1) din Codul civil], astfel încât o persoană juridică poate fi autorizată să se constituie, dar nu și să deruleze activitățile care sunt preconizate și care cad sub incidența dispozițiilor legale speciale care permit aceste activități numai cu autorizație emisă de organele competente.

52. Prin urmare, Curtea observă că în cazul persoanelor juridice fără scop lucrativ [în cazul prezentei obiecții de neconstituționalitate – asociații și fundații] capacitatea juridică este limitată la scopul lor statutar. Asociațiile și fundațiile pot, conform art.48 din Ordonanța Guvernului nr.26/2000 privind asociațiile și fundațiile, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.39 din 31 ianuarie 2000, cu modificările și completările ulterioare, să deruleze activități economice directe sau să își constituie societăți comerciale, veniturile ce ar putea rezulta fiind orientate tot către realizarea scopului legal sau statutar al organizației.

53. Așadar, asociația și fundația dobândesc personalitate juridică prin înscrierea în Registrul asociațiilor și fundațiilor aflat la grefa judecătorei în a cărei circumscripție își au sediul, devenind astfel persoane juridice [art.5, 8 și 17 din Ordonanța Guvernului nr.26/2000], iar statutul acestora va menționa, sub sancțiunea nulității, scopul și obiectivele pentru care au fost înființate [art.6 și 16 din Ordonanța Guvernului nr.26/2000]. Dacă asociația, prin natura scopului sau obiectivelor propuse, urmează să desfășoare activități pentru care, potrivit legii, sunt necesare autorizații administrative prelabile, aceste activități nu vor putea fi inițiate, sub sancțiunea dizolvării pe cale judecătorească, decât după obținerea autorizațiilor respective [art.14 din Ordonanța Guvernului nr.26/2000]. Așadar, asociațiile și fundațiile pot avea acele drepturi și obligații circumscrise realizării scopului stabilit prin actul de constituire și confirmat de instanța judecătorească.

54. În concluzie, asociațiile și fundațiile se constituie în vederea realizării unor activități de interes general sau comunitar, putând desfășura orice alte activități economice directe numai dacă au caracter accesoriu și sunt în strânsă legătură cu scopul lor principal.

55. În privința persoanelor juridice cu scop lucrativ, Curtea reține că acestea pot derula orice activitate, adică pot avea un scop lucrativ concretizat într-un obiect de activitate, care, însă, trebuie precizat, sub sancțiunea nulității, în actul constitutiv al persoanei juridice [a se vedea art.196 alin.(1) lit.e) din Codul civil] și care conturează sfera activităților pe care societatea le va desfășura. Autorizarea unui nou obiect de activitate se face la registrul comerțului la fel ca orice altă modificare a actului constitutiv al societății. Schimbarea obiectului de activitate poate fi determinată de nevoia societății de a desfășura o anumită activitate în vederea producerii de bunuri sau servicii care poate implica

atragerea de noi resurse umane, tehnologice sau financiare. Așadar, schimbarea obiectului de activitate al societății este strâns legat de evoluțiile economice, de eficientizarea activității societății și de obținerea de profit, în principiu orice activități putând fi incluse în obiectul de activitate. Totodată, efectuarea anumitor activități poate necesita autorizarea organelor competente, dreptul desfășurării acestora născându-se din momentul obținerii autorizației respective, sub sancțiunea nulității actelor și faptelor săvârșite fără autorizare [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.382 din 31 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.668 din 1 august 2018, paragraful 22].

56. Pe de altă parte, persoanele juridice cu scop lucrativ pot desfășura o plenitudine de activități, nefiind constituite în vederea îndeplinirii unui anume scop, singurul scop principal la constituire fiind obținerea de beneficii prin desfășurarea anumitor activități concretizate într-un obiect de activitate. În cazul persoanelor juridice cu scop lucrativ precizarea în actul constitutiv a obiectului de activitate nu are rolul de a fixa limitele capacității juridice a persoanei juridice, ci de a preîntâmpina desființarea acesteia în urma unei acțiuni în nulitatea persoanei juridice înseși. Așadar, o persoană juridică cu scop lucrativ își poate schimba obiectul de activitate în vederea obținerii de profit, în principiu orice activități putând fi incluse în obiectul de activitate. Acesta este și sensul sintagmei „pot presta” din cuprinsul noimei criticate, care desemnează persoanele juridice cu capacitate de folosință dobândită ca urmare a obținerii autorizațiilor prevăzute de lege, a menționării în actul constitutiv a obiectului de activitate, criteriilor în funcție de care se acordă dreptul de a gestiona serviciul specializat și care trebuie să aibă legătură cu situația persoanelor vizate de normă.

57. Curtea reține că textul de lege criticat care se referă la „asociații și fundații care desfășoară activități” și la „persoane juridice care pot presta activități” în domeniul protecției animalelor nu este de natură să atragă neclaritatea și imprecizia textului și nici nu instituie un privilegiu în favoarea persoanelor juridice, altele decât asociațiile și fundațiile. În aceste condiții, Curtea nu poate reține pretinsa discriminare între asociații și fundații, pe de o parte, și alte persoane juridice cu scop lucrativ, pe de altă parte, întrucât legiuitorul a creat pentru ambele categorii de persoane premisele pentru a participa la îndeplinirea unui interes public/ comunitar prin gestionarea/ concesiunea serviciului specializat de gestionare a câinilor fără stăpân, cu condiția îndeplinirii condițiilor legale de funcționare.

58. Or, potrivit jurisprudenței Curții, discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un privilegiu (a se vedea Decizia nr.62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial a României, Partea I, nr.49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la privilegiu (a se vedea Decizia nr.685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial a României, Partea I, nr.470 din 11 iulie 2012, și Decizia nr.164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial a României, Partea I, nr.296 din 23 mai 2013).

59. În concluzie, operatorul serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân va face dovada că este fie persoană juridică fără scop lucrativ, fie persoană juridică cu scop lucrativ, precum și a faptului că este înregistrat și autorizat sanitar-veterinar de către autoritatea competentă pentru desfășurarea activității și va fi selecționat cu respectarea prevederilor legislației în materie de achiziții publice pe baza unor criterii care vor evalua organizarea, indicatorii de performanță și dotările tehnice proprii.

60. De altfel, Curtea observă că, potrivit art.8 din Convenția europeană pentru protecția animalelor de companie, orice persoană care desfășoară sau care are intenția de a desfășura activități în legătură cu animalele de companie, inclusiv să administreze un refugiu pentru animale, trebuie să declare autorității competente animalele implicate, persoana responsabilă care posedă cunoștințele și aptitudinile necesare exercitării activităților – având fie o pregătire corespunzătoare, fie o experiență suficientă cu animalele de companie –, descrierea instalațiilor și echipamentelor utilizate care trebuie să corespundă cerințelor din Convenția menționată. Numai în situația îndeplinirii tuturor acestor cerințe, autoritatea competentă va autoriza desfășurarea acestora, în caz contrar putând dispune chiar interdicția desfășurării activității. Autoritatea competentă trebuie, în conformitate cu legislația națională, să controleze dacă acele condiții menționate mai sus sunt îndeplinite sau nu.

61. În concluzie, nu orice entitate poate gestiona acest serviciu, ci numai acelea care pot face dovada capacității dobândite prin lege și prin actul de constituire de a-și asuma drepturile și obligațiile ce decurg din scopul și activitatea declarate și care fac dovada dotărilor, cunoștințelor și pregătirii necesare derulării activității în domeniul protecției animalelor.

62. 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:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru modificarea art.2 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 27 septembrie 2023.