DECIZIA nr.51
din 18 februarie 2025

referitoare la obiecţia de neconstituţionalitate a Legii privind aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ şi a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024

Publicată în Monitorul Oficial nr.603 din 27.06.2025

Marian Enache	- preşedinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Simina Popescu-Marin	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluţionarea obiecţiei de neconstituţionalitate a Legii privind aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, obiecţie formulată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, constituită în Secţii Unite.

2. Obiecţia de neconstituţionalitate a fost înregistrată la Curtea Constituţională cu nr.10107 din 29 octombrie 2024 şi constituie obiectul Dosarului Curţii Constituţionale nr.3366A/2024.

3. **În motivarea obiecţiei de neconstituţionalitate**, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Secţiile Unite formulează critici de neconstituţionalitate extrinsecă şi intrinsecă asupra Legii privind aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024, în ansamblul său, şi, în special, asupra articolului unic pct.2 subpct.33 din aceeași lege, precum şi critici de neconstituţionalitate extrinsecă asupra Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024.

4. Sub aspect extrinsec, se susține, în esență, că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului şi este contrară prevederilor art.1 alin.(5) prin raportare la cele ale art.115 alin.(7) din Constituție.

5. Cu titlu introductiv, autoarea sesizării arată că legea criticată are ca obiect aprobarea Ordonanţei de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, fiind adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, şi de Camera Deputaţilor, în calitate de Cameră decizională.

6. Autoarea sesizării prezintă cuprinsul formelor adoptate de cele două Camere ale Parlamentului şi arată că, din examinarea comparativă a formei adoptate de Senat și a celei adoptate de Camera Deputaților, rezultă că, pe de o parte, există o configurație semnificativ diferită între cele două forme , iar, pe de altă parte, forma finală a legii se îndepărtează în mod substanțial și fără o justificare obiectivă, reflectată în instrumentul de prezentare și motivare, de la scopul inițial al actului normativ. Astfel, Senatul a fost sesizat de Guvern, în condițiile art.115 alin.(5) din Constituție, cu o lege de aprobare a Ordonanţei de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. Senatul a adoptat legea de aprobare, cu modificarea titlului acesteia legii, precum și cu completarea prevederilor art.333 din Codul administrativ. În schimb, Camera Deputaților a valorificat cele 39 de amendamente propuse în Raportul comun de comisiile sesizate în fond, cu un obiect de reglementare de sine stătător care modifică substanțial, atât cantitativ, cât și calitativ, Codul administrativ, în special în ceea ce privește administrația publică locală. Soluțiile legislative astfel introduse de Camera Deputaților nu au fost dezbătute de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată. Cu titlu exemplificativ, Camera Deputaților a modificat prevederi referitoare la: atribuțiile primarului cu privire la reprezentarea în justiție [art.109 alin.(1)]; atribuțiile consiliului local, ale primarului, ale consiliului județean, precum și ale președintelui consiliului județean în ceea ce privește organizarea aparatului de specialitate [art.129 alin.(3) lit.c), art.155 alin.(5) lit d¹), art.173 alin.(2) lit.c), art.191 alin.(2) lit.b) și c)]; termenele pentru convocarea ședințelor organelor deliberative [art.134 și art.179 alin.(2)]; organizarea şi funcţionarea asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară în sensul reconfigurării componenței consiliului director – organul executiv de conducere a asociaţiei de dezvoltare intercomunitară [art.91 alin.(6)]. De asemenea, au fost făcute completări în ceea ce privește

momentul încetării de drept a mandatului primarului [art.160 alin.(2)] sau modalitatea de încetare a mandatului viceprimarului și a vicepreședintelui consiliului județean, precum și consecințele acestui fapt (art.204).

7. Raportat la acestea, autoarea sesizării consideră că textul legii în forma adoptată de Camera Deputaților se configurează într-o schimbare de esență, care se îndepărtează în mod fundamental atât de voința inițiatorului, cât și de cea Senatului, câtă vreme modificările aduse de Camera decizională nu au fost avute în vedere și dezbătute de Senat. Totodată, amendamentele valorificate în forma legii adoptată de Camera Deputaților determină o modificare majoră de conținut față de forma adoptată de Camera de reflecție. Faptul că nici Senatul, nici Camera Deputaților nu s-au rezumat la limitele învestirii lor rezultă și din modificarea titlului ordonanței de urgență din „Ordonanță de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ" în „Ordonanţă de urgenţă pentru modificarea și completarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ", contrar art.115 alin.(7) și (8) din Constituție.

8. Astfel, prin legea de aprobare a ordonanţei de urgenţă s-a procedat la modificarea substanțială a Codului administrativ, astfel că legea adoptată nu este doar de aprobare a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, ci și de modificare și completare a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. Prin urmare, modificările realizate de Camera decizională, sub aspect cantitativ și calitativ, contravin exigențelor principiului bicameralismului instituit de art.61 alin.(2) și de art.75 din Constituție, aspect ce atrage neconstituționalitatea legii criticate.

9. În susţinerea criticilor de neconstituţionalitate raportate la principiul bicameralismului sunt invocate aspecte din jurisprudenţa Curţii Constituţionale.

10. De asemenea, autoarea sesizării consideră că legea criticată nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanţei de urgenţă a Guvernului, astfel că, față de modalitatea de adoptare a acesteia, sunt încălcate prevederile art.115 alin.(7) și ale art.1 alin.(5) din Constituţie. În susţinerea acestei critici de neconstituţionalitate este invocată jurisprudenţa Curţii Constituţionale.

11. Punctual, în ceea ce privește prevederile art.333 alin.(6) și (7), nou-introduse în Codul administrativ la Senat și menținute la Camera Deputaților, se susţine că acestea excedează obiectului de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ și măsurilor conexe, de corelare sau de politică legislativă, ce au legătură cu domeniul astfel determinat, câtă vreme normele completatoare pot conduce la aplicarea retroactivă a acestora în legătură cu contractele în derulare şi vizează „menținerea sau transformarea contractului de concesiune". Aceeași este și situația amendamentelor introduse la Camera Deputaților, precum completarea art.160 alin.(2) cu o nouă ipoteză referitoare la data încetării de drept a mandatului primarului și completarea art.204 în sensul instituirii unor noi modalități de încetare a mandatului viceprimarului și al vicepreședintelui consiliului județean, precum și consecințele acestui fapt.

12. Sub aspect intrinsec, autoarea sesizării susţine că dispoziţiile articolului unic pct.2 subpct.33 din legea criticată încalcă principiile legalităţii și securității raporturilor juridice, prevăzute de art.1 alin.(3) și (5) din Constituţie.

13. Astfel, din examinarea conținutului normativ al prevederilor alin.(6) și (7) ale art.333, nou-introduse prin articolul unic pct.2 subpct.33 din legea criticată, rezultă că aceste dispoziții au caracterul unor norme tranzitorii, în privinţa cărora sunt relevante dispoziţiile art.26 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

14. În opinia autoarei sesizării, reglementarea normelor tranzitorii se impunea să fie realizată printr-un articol distinct în cuprinsul legii de aprobare, iar nu în chiar cuprinsul ordonanței de urgență, prin adăugarea a două noi alineate, câtă vreme normele completatoare se vor integra în actul de bază, putând conduce la aplicarea retroactivă a acestora în legătură cu contractele în derulare. Reglementarea defectuoasă a dispozițiilor ce constituie norme tranzitorii afectează principiul securității raporturilor juridice și al legalității. Totodată, se susţine că, din moment ce prevederile art.333 din Codul administrativ au ca obiect de reglementare actul administrativ prin care se aprobă închirierea, dispozițiile art.333 alin.(6) și (7) nu se integrează în mod organic în obiectul de reglementare al acestui articol, având în vedere că instituie norme referitoare la „menținerea sau transformarea contractului de concesiune", modalitate de exercitare a dreptului de proprietate publică al cărei regim juridic este prevăzut la dispozițiile art.302–331 din Codul administrativ. Regimul juridic al concesiunii și închirierii bunurilor proprietate publică este diferit, aspect evidențiat și din opțiunea legiuitorului ca cele două modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică să fie reglementate în două secțiuni distincte din Codul administrativ. Mai mult, modalitatea de reglementare este contrară prevederilor art.15 alin.(2) din Legea nr.24/2000, referitoare la criteriile de determinare a caracterului special al unei reglementări,

întrucât modalitatea de transformare a contractelor de concesiune în contracte de închiriere reprezintă o ipoteză de sine stătătoare, ce ține de regimul juridic al concesiunii, iar nu o excepție de la prevederile art.333 alin.(5) din Codul administrativ referitoare la actul prin care se aprobă închirierea. Din examinarea conținutului prevederilor alin.(6) al art.333 rezultă că dispozițiile nou-instituite sunt lipsite de claritate și previzibilitate, având în vedere că nu sunt instituite criterii sau norme specifice pentru a se determina în ce condiții contractele de concesiune „se mențin sau sunt transformate în contracte de închiriere/concesiune pe perioada rămasă”. Cu atât mai mult se reflectă neclaritatea și lipsa de previzibilitate cu privire la soluția legislativă cuprinsă la art.333 alin.(7), potrivit căruia contractele de concesiune/închiriere ale căror avize și acorduri urmează să fie modificate conform legii, putându-se modifica și toate celelalte prevederi și clauze în funcție de activitățile certificate ale locatorului, în comun acord cu acesta. Această modalitate de reglementare imprimă un caracter arbitrar normelor nou-instituite, fiind contrare cerințelor de calitate a normelor.

15. În susţinerea acestei critici de neconstituţionalitate sunt invocate considerente referitoare la exigenţele de calitate a legii cuprinse în jurisprudenţa Curţii Constituţionale.

16. De asemenea, autoarea sesizării formulează critici de neconstituţionalitate extrinsecă asupra Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024, sens în care susţine că acest act normativ încalcă art.115 alin.(4) din Constituție privind regimul adoptării ordonanțelor de urgență, deoarece nu sunt întrunite condiţiile constituţionale pentru adoptarea acestui act normativ. Astfel, se arată că din examinarea Notei de fundamentare și a preambulului ordonanței de urgență se poate constata cu evidență faptul că nici condiția situației extraordinare și nici cea a urgenței reglementării nu sunt îndeplinite, câtă vreme justificarea inițiatorului se referă la „necesitatea clarificării unor dispoziţii legale, în vederea asigurării implementării acestora conform voinţei legiuitorului, şi eliminarea oricărei interpretări în legătură cu coroborarea cadrului legal general şi special incident”, „stabilirea expresă a modalităţii de manifestare a statului în ipoteza trecerii unui bun în proprietatea publică a acestuia şi a responsabilităţii societare pentru situaţia în care bunul în cauză se află în patrimoniul unei societăţi la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acţionar sau asociat şi prezintă interes public”, existența unui risc de comportament neunitar la nivelul instituţiilor publice, aspecte legate de nevoia de „punere în acord a dispoziţiilor legale speciale în legătură cu anumite situaţii expres reglementate”, precum și o mai bună reglementare a prevederilor art.296 și ale art.313 din Codul administrativ. Din analiza acestor argumente și a conținutului reglementării rezultă cu evidență că aspectele invocate privesc oportunitatea soluțiilor normative, nicidecum vreo situație extraordinară sau o urgență a reglementării. Deși se invocă în preambul faptul că urgența constă în „îngreunarea procesului decizional şi derulării procedurilor necesare implementării unor proiecte de interes public” în contextul nerezolvării problematicii semnalate la nivelul reglementării, cu impact asupra administraţiei publice, în realitate, scopul emiterii ordonanței de urgență presupune elemente clare de oportunitate, incompatibile cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituție.

17. În susţinerea acestei critici de neconstituţionalitate sunt invocate considerente din jurisprudenţa în materie a Curţii Constituţionale.

18. În conformitate cu dispoziţiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, sesizarea a fost transmisă preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernului, pentru a-şi exprima punctele lor de vedere.

19. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecţia de neconstituționalitate este neîntemeiată. Cu privire la pretinsa încălcare a art.61 alin.(2) și a art.75 alin.(1) din Constituție, arată că legea criticată a parcurs în mod corect, complet, regulamentar și constituțional întreaga procedură impusă de procesul legislativ, astfel cum acesta este reglementat în regulamentele parlamentare, şi apreciază că modificările și completările aduse de Camera Deputaților nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea cazurilor în care, prin procedura legislativă derulată, se încalcă principiul bicameralismului. Intervențiile legislative realizate sub forma amendamentelor admise la nivelul Camerei decizionale nu reprezintă soluții normative care, sub aspectul fondului reglementării, se îndepărtează considerabil de conceptele statuate de către Senat ori de forma avută în vedere de către inițiatorul proiectului de lege, nefiind de natură să aducă deosebiri majore de conținut față de forma adoptată de Camera de reflecție sau depusă de către inițiator și nici de natură să schimbe configurația juridică a legii. Toate formele proiectului de lege, respectiv cea prezentată de inițiator, cea adoptată de Senat, precum și cea adoptată de Camera Deputaților prezintă același obiect de reglementare, respectiv aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 cu modificări și completări. În susținerea argumentelor prezentate, sunt invocate aspecte din jurisprudența Curții Constituționale privind principiul bicameralismului.

20. Referitor la parcursul dezbaterii și adoptării în cadrul Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată, se arată că Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ la 28 iunie 2024. Plenul

Senatului a adoptat proiectul de lege la data de 23 septembrie 2024, iar, potrivit formei adoptate, Senatul a aprobat Ordonanța de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 cu modificări și completări. Astfel, potrivit modificărilor, titlul ordonanţei de urgență a Guvernului aprobate a cuprins şi referirea la completarea Ordonanței de urgență nr.57/2019. De asemenea, s-a modificat pentru corelare articolul unic şi a fost introdus pct.3 la articolul unic al ordonanței de urgență supuse aprobării.

21. Așadar, în opinia Preşedintelui Camerei Deputaţilor, prin proiectul de lege adoptat, Senatul nu a modificat obiectul de reglementare, în speță aprobarea Ordonanței de urgență nr.79/2024, ci doar a introdus evenimentul legislativ al completării în cadrul acesteia, ceea ce nu poate echivala cu modificarea obiectului de reglementare, completarea vizând același act normativ, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019.

22. Referitor la procedura legislativă desfășurată în cadrul Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, se arată că Plenul Camerei Deputaților a adoptat proiectul de lege la data de 22 octombrie 2024. Aceste modificări și completări au privit modificarea aceluiași act normativ întocmai ca inițiatorul, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

23. Referitor la scopul inițial al legii, se arată că acesta a constat în aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. În cadrul procedurii parlamentare, nu s-a modificat acest scop inițial pentru că nu s-au adăugat modificări sau completări asupra altor acte normative, ci completările și modificările aduse au vizat strict obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024, în speță modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019.

24. Cu privire la pretinsa încălcare a art.115 alin.(4) din Constituție prin adoptarea ordonanţei de urgenţă aprobate prin legea criticată, preşedintele Camerei Deputaţilor susţine că argumentele prezentate în sesizare nu pot fi reținute. Invocă Decizia Curţii Constituţionale nr.214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 3 iunie 2019, şi susţine că decizia adoptării unei ordonanțe aparține în mod exclusiv legiuitorului delegat. În ceea ce privește îndeplinirea celor trei condiții pentru ca Guvernul să adopte ordonanțe de urgență, respectiv existența unei situații extraordinare, reglementarea să nu poată suferi amânare și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței, apreciază că ordonanța de urgență ce face obiectul controlului de constituționalitate îndeplinește toate aceste condiții.

25. Referitor la pretinsa încălcare a art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, în ceea ce privește principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice, preşedintele Camerei Deputaţilor invocă aspecte din jurisprudenţa Curţii Constituţionale referitoare la exigenţele de calitate a legii şi arată că susținerea autoarei sesizării nu poate fi acceptată, întrucât limbajul juridic folosit de legiuitor este clar, predictibil și neechivoc, din conținutul acestuia lipsind pasaje obscure sau soluții normative contradictorii. Dispozițiile sunt redactate într-un stil specific normativ, prezentând norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în sensul lor curent din limba română, iar detalierea diferitelor situații procedurale este departe de a fi ambiguă, fiind redată previzibil și univoc, cu respectarea dispozițiilor Legii nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Modificările și completările aduse normelor în vigoare se circumstanțiază evoluției realităților economice și sociale din România, fără să afecteze scopul primordial și concepția generală a reglementării de bază. Totodată, din analiza coroborată a tuturor susținerilor autoarei sesizării, se apreciază că acestea sunt în profund dezacord atât cu rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, cât și cu procedurile parlamentare aplicabile edictării legilor. Parlamentul, în calitate de unică putere legiuitoare, a adoptat actul normativ în mod legitim conform Constituției, principiul legalității stând la baza oricăror acte adoptate organul reprezentativ suprem. Se mai arată că aprecierea cu privire la instituția principiului securității juridice trebuie raportată întotdeauna la conceptul statului de drept. Sunt invocate în acest sens aspecte din jurisprudenţa Curţii Constituţionale şi se subliniază că prevederile legale criticate sunt expresia rolului Parlamentului de unică autoritate legiuitoare care îi permite să intervină asupra legislației în scopul asigurării ordinii juridice necesare.

26. **Președintele Senatului** şi **Guvernul** nu au transmis Curţii Constituţionale punctele lor de vedere asupra obiecţiei de neconstituţionalitate.

27. Curtea, la termenul de judecată din 17 decembrie 2024, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce au format obiectul cauzei, a dispus amânarea pronunţării pentru data de 19 decembrie 2024, când, având în vedere imposibilitatea constituirii legale a completului de judecată potrivit art.58 alin.(1) teza întâi din Legea nr.47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, a amânat pronunţarea pentru data de 4 februarie 2025. La acest termen, având în vedere imposibilitatea constituirii legale a completului de judecată potrivit art.51 alin.(1) teza întâi din Legea nr.47/1992, Curtea a amânat pronunţarea pentru data de 18 februarie 2025, când a pronunţat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecţia de neconstituţionalitate, punctul de vedere al Preşedintelui Camerei Deputaţilor, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispoziţiile actelor normative criticate, raportate la prevederile Constituţiei, precum şi Legea nr.47/1992, reţine următoarele:

28. **Obiectul sesizării de neconstituţionalitate**, astfel cum este menţionat în actul de sesizare, îl constituie Legea privind aprobarea Ordonanței de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. Curtea constată că, punctual, sunt criticate dispoziţiile articolului unic pct.2 subpct.33 din această lege, prin care sunt introduse în cuprinsul Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 dispoziţiile art.333 alin.(6) şi (7), având următorul cuprins: *„(6) Prin excepție de la prevederile alin.(5), contractele de concesiune aflate în derulare se mențin sau sunt transformate în contracte de închiriere/concesiune pe perioada rămasă, dacă prin hotărâri judecătorești definitive se transferă dreptul de proprietate al bunului imobil supus contractului de la un administrator la altul, sau dacă prin reorganizarea instituțiilor statului se transferă administrarea de la o instituție la alta.*

(7) Contractele de închiriere/concesiune întocmite conform alin.(6) vor păstra același obiect de activitate al concesiunii, avizele și acordurile urmând a fi modificate conform legii, și se pot modifica și toate celelalte prevederi și clauze în funcție de activitățile certificate ale locatorului, în comun acord cu acesta."

29. Curtea observă că, deşi autoarea sesizării nu indică expres Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 drept obiect al sesizării de neconstituţionalitate, din analiza motivelor de neconstituţionalitate invocate rezultă că şi acest act normativ este dedus controlului de constituţionalitate, sub aspect extrinsec, astfel încât Curtea reţine ca obiect al sesizării de neconstituţionalitate atât Legea privind aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024, cât şi Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 605 din 28 iunie 2024.

30. Dispoziţiile din Constituţie invocate în susţinerea criticilor de neconstituţionalitate sunt cele cuprinse în art.1 alin.(3) și (5) privind trăsăturile statului şi principiul legalităţii, art.61 alin.(2) privind rolul Parlamentului, art.75 alin.(1) privind sesizarea Camerelor, art.115 alin.(4) privind condiţiile de adoptare a ordonanţelor de urgenţă şi art.115 alin.(7) privind aprobarea sau respingerea prin lege a ordonanţelor cu care Parlamentul a fost sesizat.

31. În vederea soluţionării prezentei obiecţii de neconstituţionalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condiţiilor 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 instanţa constituţională, precum şi al obiectului controlului de constituţionalitate.

32. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta sesizare de neconstituţionalitate a fost formulată Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Secţiile Unite 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 Constituţională pentru exercitarea controlului de constituţionalitate *a priori*, fiind, aşadar, îndeplinită această primă condiţie de admisibilitate.

33. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanţa de contencios constituţional, 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 de 2 zile, începând de la acelaşi moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgenţă. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituţională se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituţie, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituţie, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare. Din consultarea fişei referitoare la derularea procedurii legislative în cauză, Curtea constată că în data de 23 septembrie 2024 legea supusă controlului a fost adoptată, în procedură de urgenţă, de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată. În data de 22 octombrie 2024, Camera Deputaţilor, în calitate de Cameră decizională, a adoptat, ca lege organică, legea supusă controlului de constituţionalitate. În data de 28 octombrie 2024, legea a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaţilor şi la cel al Senatului, pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituţionalitatea legii, şi apoi a fost trimisă spre promulgare, în data de 30 octombrie 2024. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituţională în data de 29 octombrie 2024. Într-o atare situaţie, Curtea reţine că obiecţia de neconstituţionalitate a fost formulată înăuntrul termenului de 2 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu menţiunea că legea nu a fost încă promulgată de Preşedintele României, astfel că

urmează să se constate că obiecţia de neconstituţionalitate este admisibilă sub acest aspect (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful 70).

34. Referitor la obiectul controlului de constituţionalitate *a priori*, Curtea observă că, potrivit actului de sesizare, acesta îl constituie Legea privind aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, adoptată şi nepromulgată încă. În acelaşi timp, Curtea observă că autoarea sesizării formulează critici de neconstituţionalitate extrinsecă cu privire la Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.79/2024, aprobată prin legea criticată.

35. Curtea subliniază că în cadrul controlului de constituţionalitate *a priori* exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanţelor se poate contesta şi, implicit, Curtea Constituţională poate efectua controlul asupra aspectelor de constituţionalitate extrinsecă, precum şi asupra celor de constituţionalitate intrinsecă privind ordonanţa astfel aprobată (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 3 iunie 2019, paragraful 25, sau Decizia nr.56 din 31 ianuarie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.281 din 2 aprilie 2024, paragrafele 25 şi 26).

36. Prin urmare, reţinând că poate face obiect al controlului de constituţionalitate *a priori* şi Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.79/2024, Curtea constată că obiecţia de neconstituţionalitate îndeplineşte condiţiile de admisibilitate sub aspectul obiectului sesizării.

37. Aşadar, nefiind incident un fine de neprimire a obiecţiei formulate de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Secţiile Unite Curtea Constituţională a fost legal sesizată şi este competentă, potrivit dispoziţiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, 10, 15 şi 18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității dispoziţiilor legale criticate.

38. Examinând criticile de neconstituţionalitate formulate asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgenţă a Guvernului nr.79/2024, Curtea reţine că acestea se circumscriu unor motive de neconstituționalitate extrinsecă şi intrinsecă.

39. Astfel, referitor la criticile formulate în raport cu art.61 alin.(2) şi cu art.75 alin.(1) din Constituţie, Curtea reţine că acestea vizează, în esenţă, neconstituţionalitatea extrinsecă a legii, care, în opinia autoarei obiecţiei, încalcă principiul bicameralismului, deoarece legea adoptată de Camera Deputaţilor, în calitate de Cameră decizională, are un conţinut complet diferit faţă de cea care a fost adoptată de Senat, ca primă Cameră sesizată, îndepărtându-se, totodată, de la scopul avut în vedere de iniţiatori, constând în principal în modificarea unor dispoziţii din Codul administrativ privind exercitarea dreptului de proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.

40. Curtea constată că legea supusă controlului de constituţionalitate are ca obiect de reglementare aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul admnistrativ. În procesul legislativ, Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat, printr-un articol unic cuprinzând 3 puncte, proiectul de lege privind aprobarea cu modificări şi completări a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024, iar Camera Deputaţilor, în calitate de Cameră decizională, pe lângă aprobarea ordonanţei de urgenţă antereferite, prin articolul unic a completat proiectul de lege cu norme noi referitoare la modificarea şi completarea Codului administrativ, evidenţiate prin articolul unic al legii la pct.2, care cuprinde 33 de subpuncte, şi la pct.3, care operează modificări asupra anexei nr.5 la Codul administrativ referitoare la Lista cuprinzând funcţiile publice.

41. Examinând derularea procedurii legislative vizând legea supusă controlului de constituţionalitate, Curtea observă că, în Camera decizională, după parcurgerea procedurii de avizare, prin intermediul unor amendamente, propuse prin Raportul comun întocmit de Comisia juridică, de disciplină şi imunităţi şi Comisia pentru administraţie publică şi amenajarea teritoriului, însuşite de Plenul Camerei Deputaţilor cu ocazia dezbaterii şi votului asupra proiectului de lege, au fost introduse dispoziţii noi privind modificarea şi completarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

42. În jurisprudenţa sa, cu privire la principiul bicameralismului, Curtea a dezvoltat o veritabilă „doctrină” a bicameralismului şi a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare, statuând, în esenţă, că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituţionale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 31, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragrafele 28 şi 32, Decizia nr.718 din 8 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.998 din 15 decembrie 2017, paragraful 48, Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,

nr.217 din 20 martie 2019, paragrafele 30 şi 35, Decizia nr.404 din 6 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.580 din 16 iulie 2019, paragrafele 76 şi 79, Decizia nr.154 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.398 din 15 mai 2020, Decizia nr.849 din 25 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.51 din 18 ianuarie 2021, paragraful 28, Decizia nr.492 din 2 noiembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.106 din 7 februarie 2023, paragraful 85, Decizia nr.334 din 9 iulie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.808 din 14 august 2024, paragraful 31).

43. Curtea a reţinut că, potrivit art.61 din Constituţie, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării, iar structura sa este bicameralã, fiind alcătuit din Camera Deputaţilor şi Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituţional în cadrul Parlamentului, ci şi în cel funcţional, deoarece art.75 din Legea fundamentală stabileşte competenţe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie calitatea de Cameră decizională. Totodată, ţinând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român şi de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a ţării, Constituţia nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut şi de cealaltă Cameră. Art.75 din Legea fundamentală a introdus, după revizuirea şi republicarea acesteia în octombrie 2003, soluţia obligativităţii sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecţie, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaţilor şi, în consecinţă, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului şi, pentru alte materii, a Camerei Deputaţilor, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării (a se vedea Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009).

44. De asemenea, Curtea a reţinut că dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracţie de evaluarea acestuia/acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Aşa fiind, modificările şi completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative adoptat/adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de iniţiator şi la forma în care a fost reglementat/reglementată de prima Cameră sesizată. Altfel, se ajunge la situaţia ca o singură Cameră, şi anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, precitată). Stabilind limitele principiului bicameralismului, prin Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecţie al primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conţinutul proiectului sau al propunerii legislative (şi, practic, conţinutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecinţă faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecţie, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge. Sub aceste aspecte, este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât şi obligaţia acestora de a-şi exprima prin vot poziţia cu privire la adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competenţa sa de a modifica sau de a completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecţie, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituţional şi cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecţie în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor. Într-o atare situaţie, Camera de reflecţie ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-şi doar exprima prin vot poziţia cu privire la propunerea deja adoptată sau proiectul de lege deja adoptat de Camera de reflecţie, ceea ce este de neconceput.

45. În consecinţă, Curtea a statuat că art.75 alin.(3) din Constituţie, atunci când foloseşte sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca propunerea legislativă adoptată sau respinsă de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări şi completări. Însă, în acest caz, Camera decizională nu poate modifica substanţial obiectul de reglementare şi configuraţia iniţiativei legislative, cu consecinţa deturnării de la finalitatea urmărită de iniţiator (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 34).

46. Pe cale jurisprudenţială, Curtea a stabilit două criterii esenţiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existenţa unor deosebiri majore de conţinut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului şi, pe de altă parte, existenţa unei configuraţii semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură să afecteze principiul

constituţional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziţie privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, precitată, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr.1533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011).

47. Aplicând aceste considerente de principiu în prezenta cauză, Curtea reţine că obiectul de reglementare al Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024, aprobată prin legea supusă controlului de constituţionalitate, este modificarea dispoziţiilor din Codul administrativ cuprinse în art.296 alin.(4) privind trecerea în domeniul public a unui bun din patrimoniul societăţilor la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acţionar sau asociat şi în art.315 alin.(1) privind posibilitatea concesionării anumitor bunuri aflate în proprietatea publică.

48. Din analiza expunerii de motive, Curtea reţine că intervenţia legiuitorului vizează clarificarea unor dispoziţii legale în materia exercitării dreptului de proprietate publică al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale, sens în care se subliniază necesitatea „stabilirii exprese a modalităţii de manifestare a statului în ipoteza trecerii unui bun în proprietatea publică a acestuia şi a responsabilităţii societare pentru situaţia în care bunul în cauză se află în patrimoniul unei societăţi la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acţionar sau asociat şi prezintă interes public”, precum şi a „protejării interesului statului şi creării pârghiilor necesare în situaţia concesionării directe a unor bunuri proprietate”.

49. Din analiza comparativă a conţinutului normativ al actelor adoptate în prima Cameră sesizată (Senatul), respectiv în Camera decizională (Camera Deputaţilor), Curtea observă că prima Cameră sesizată a adoptat proiectul de lege, care conţine un articol unic cuprinzând 3 puncte. Aceste modificări şi completări vizează, în esenţă, modificarea titlului ordonanţei de urgenţă supuse aprobării, în sensul adăugării referirii la completarea actului normativ de bază şi completarea actului normativ de bază cu dispoziţii referitoare la contractele de concesiune aflate în derulare.

50. În acelaşi timp, Curtea observă că în Camera decizională au fost aduse modificări şi completări actului normativ, astfel încât, sub aspectul formei, legea adoptată este structurată într-un articol unic care cuprinde 3 puncte, însă cu o alcătuire substanţial diferită de cea adoptată de Camera de reflecţie. Diferenţa, sub aspectul formei, este evidenţiată, cu precădere, prin pct.2 al articolului unic din legea criticată, care, la rândul său, cuprinde 33 de subpuncte.

51. Sub aspectul conţinutului normativ, Curtea reţine că, distinct faţă de forma iniţială, articolul unic pct.2 din legea supusă controlului de constituționalitate cuprinde soluţii legislative de natură substanţială, care modifică şi completează Codul administrativ, reglementând cu privire la *definiţiile generale aplicabile administraţiei publice* (titlul II), *autonomia locală* (titlul III), *unităţile administrativ-teritoriale în România,* (titlul IV), *autorităţile administrației publice locale* (titlul V), *mandatul de ales local* (titlul VI), *secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale* (titlul VII).

52. Punctual, soluţiile legislative nou-introduse în forma legii adoptă de Camera decizională vizează, spre exemplu: definirea aparatului de specialitate al preşedintelui consiliului judeţean şi a compartimentului funcţional al preşedintelui consiliului judeţean [art.5 lit.c) şi g) din Codul administrativ]; reconfigurarea componenței consiliului director al asociaţiei de dezvoltare intercomunitară [art.91 alin.(6) din Codul administrativ], reprezentarea în justiție a unităţilor administrativ-teritoriale şi a autorităţilor administrației publice locale [art.109 alin.(1) din Codul administrativ]; atribuțiile consiliului local, ale primarului, ale consiliului județean, precum și ale președintelui consiliului județean, în ceea ce privește organizarea aparatului de specialitate [art.129 alin.(3) lit.c), art.155 alin.(5) lit d^1) și art.173 alin.(2) lit c) din Codul administrativ]; rolul şi atribuţiile preşedintelui consiliului judeţean (art.190 şi 191 din Codul administrativ); termenele pentru convocarea ședințelor organelor deliberative [art.134 și art.179 alin.(2) din Codul administrativ], precum și data încetării de drept a mandatului primarului [art.160 alin.(2) din Codul administrativ] sau modalitatea de încetare a calităţii de viceprimar, respectiv de vicepreședinte al consiliului județean, precum și efectele încetării (art.204 din Codul administrativ).

53. Aceste soluţii normative, care reprezintă ample modificări şi completări ale Codului administrativ, nu au fost avute în vedere de prima Cameră sesizată atunci când a dezbătut şi a adoptat proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024.

54. În aceste condiţii, Curtea constată astfel că legea supusă controlului de constituţionalitate, în redactarea pe care a adoptat-o Camera Deputaţilor, reglementează domenii diferite faţă de cele vizate prin dispoziţiile legale dezbătute şi adoptate de Senat şi relevă o viziune legislativă esenţial diferită, inclusiv prin raportare la scopul inițial al actului normativ.

55. Astfel, prin completările aduse, Camera Deputaţilor reglementează cu privire la dispoziţii care nu au fost niciodată şi în nicio formă puse în dezbaterea Senatului, ca primă Cameră sesizată. Pornind de la premisa că legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, rezultă că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte dispoziţiile constituţionale în virtutea cărora o lege

nu poate fi adoptată de o singură Cameră. Or, adoptând legea în forma supusă controlului, Camera decizională a sustras dezbaterii primei Camere sesizate soluţii legislative care ţin de substanţa şi filozofia reglementării, în sensul jurisprudenţei citate a Curţii Constituţionale.

56. Având în vedere caracterul complex al actului normativ de bază (Codul administrativ) care sistematizează reglementări corespunzătoare ramurii de drept administrativ, însă din domenii diferite, Curtea constată că generalitatea titlului ordonanţei de urgenţă aprobate prin legea criticată (Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ) nu poate justifica intervenţia legislativă de amploare, concretizată într-un un aport calitativ semnificativ, exclusiv la nivelul Camerei decizionale, constând în modificarea şi completarea unor dispoziţii din Codul administrativ referitoare la materii care nu au fost avute în vedere nici de iniţiatorul Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 şi nici de prima Cameră sesizată.

57. Pentru toate aceste considerente, Curtea constată că legea a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului, consacrat de art.61 alin.(2) şi de art.75 din Constituţie, întrucât există deosebiri majore de conţinut juridic între formele supuse dezbaterii celor două Camere ale Parlamentului şi, implicit, o configuraţie semnificativ diferită a legii adoptate faţă de forma avută în vedere de prima Cameră sesizată.

58. Referitor la critica de neconstituţionalitate a legii supuse controlului de constituţionalitate formulată prin raportare la dispoziţiile constituţionale ale art.1 alin.(5) privind principiul legalităţii şi ale art.115 alin.(7) referitor la aprobarea sau respingerea prin lege a ordonanţelor Guvernului (simple sau de urgenţă) cu care Parlamentul a fost sesizat şi respectarea acestora de către puterea legiuitoare în procesul legislativ, Curtea reţine că, în jurisprudenţa sa, a statuat că, în măsura în care obiectul legii – exprimat prin titlul său – se referă la aprobarea unei ordonanţe de urgenţă a Guvernului, o dispoziţie care nu reglementează nicio măsură în legătură cu ordonanța de urgență sau conexă acesteia nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanţei de urgenţă a Guvernului, încălcându-se, pe de o parte, art.115 alin.(7) din Constituţie, iar, pe de altă parte, art.1 alin.(5) din Constituţie, prin raportare la prevederile art.41 alin.(1) şi ale art.58 alin.(3) 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 (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.56 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 13 aprilie 2022, paragraful 51, sau Decizia nr.1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.85 din 2 februarie 2015, paragraful 25). Curtea a precizat că, în cazul proiectelor de legi de aprobare a ordonanţelor/ordonanţelor de urgenţă, titlul legii este cel care califică obiectul său de reglementare, ceea ce înseamnă că, potrivit art.115 alin.(7) din Constituţie, pe de o parte, ordonanţa de urgenţă ar urma să înceteze să mai fie un act normativ de sine stătător şi să devină, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, act normativ cu caracter de lege, chiar dacă, din raţiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă şi elementele de identificare atribuite la adoptarea sa de către Guvern, iar, pe de altă parte, legea astfel adoptată va viza numai obiectul de reglementare al ordonanţei de urgenţă şi măsurile conexe, de corelare sau de politică legislativă care au legătură cu domeniul astfel determinat.

59. Aplicând aceste considerente de principiu în prezenta cauză, Curtea reţine că Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ este un act normativ deosebit de complex, care cuprinde o multitudine de măsuri (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.60 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 369 din 8 mai 2020, paragraful 70). Aşadar, nu se poate vorbi, în cazul Codului administrativ, despre o reglementare asupra unui domeniu strict delimitat legislativ, ci despre o operă de legiferare complexă (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 11 martie 2019, paragraful 205). În aceste condiţii, deşi domeniul de reglementare al Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 este exprimat generic prin titlul său, sub forma unei modificări asupra Codului administrativ, acesta vizează, punctual, dispoziţiile art.296 alin.(1) şi ale art.315 alin.(1) din acest act normativ, care, în esenţă, reglementează în materia exercitării dreptului de proprietate publică al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale.

60. Or, astfel cum a fost evidenţiat anterior, prin legea de aprobare a ordonanței de urgenţă au fost aduse ample modificări şi completări asupra Codului administrativ, care vizează, spre exemplu, mandatul alesului local, rolul şi atribuţiile preşedintelui consiliului judeţean etc., aşadar, alte instituţii juridice decât cea avută în vedere de iniţiatorul ordonanţei de urgenţă şi care, sub niciun aspect, nu au semnificația reglementării unor măsuri conexe, de corelare sau de politică legislativă aflate în legătură cu domeniul iniţial determinat.

61. În consecinţă, întrucât prin conţinutul său normativ legea privind aprobarea Ordonanţei de urgență a Guvernului nr.79/2024 nu se circumscrie obiectului de reglementare al ordonanţei de urgenţă, Curtea constată încălcarea dispoziţiilor art.1 alin.(5) şi ale art.115 alin.(7) din Constituţie.

62. Dincolo de constatarea neconstituţionalităţii legii criticate, sub aspect extrinsec, Curtea constată caracterul întemeiat al criticilor de neconstituţionalitate intrinsecă formulate punctual cu privire la dispoziţiile cuprinse în articolul unic pct.2, subpct.33 [cu referire la art.333 alin.(6) şi (7) din Codul administrativ] din legea criticată, introduse în corpul legii ca urmare a admiterii şi aprobării amendamentelor formulate la nivelul Camerei decizionale. Curtea subliniază că aceste vicii de neconstituţionalitate nu ţin nici de adoptarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 şi nici de conţinutul normativ propriu al acesteia, astfel cum a fost adoptat de Guvern.

63. Astfel, analizând prevederile cuprinse în articolul unic pct.2 subpct.33 [cu referire la art.333 alin.(6) şi (7) din Codul administrativ] din legea criticată, Curtea observă că, în esenţă, acestea instituie reguli referitoare la contractele de concesiune aflate în derulare, fiind plasate în cuprinsul art.333 din Codul administrativ care reglementează cu privire la actul administrativ prin care se aprobă închirierea bunurilor proprietate publică. Totodată, se observă că, astfel cum sunt redactate, prevederile art.333 alin.(6) instituie o soluţie legislativă derogatorie de la prevederile art.333 alin.(5) din Codul administrativ care stabilesc regula licitaţiei publice în cazul închirierii bunurilor proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.

64. În ceea ce priveşte aspectele referitoare la criteriile de claritate, precizie, previzibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, în jurisprudenţa sa (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012), Curtea Constituţională a statuat că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligaţia de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. Referitor la aceste cerinţe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunţat în mod constant, statuând că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în aşa fel încât să permită oricărei persoane – care, la nevoie, poate apela la consultanţă de specialitate – să îşi corecteze conduita (Hotărârea din 23 septembrie 1998, pronunţată în Cauza *Petra împotriva României*, paragraful 55). Pe scurt, legea trebuie să fie, în acelaşi timp, accesibilă şi previzibilă (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunţată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*, paragraful 49).

65. Curtea Constituţională a mai precizat că, potrivit art.8 alin.(4) teza întâi din Legea nr.24/2000, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent şi inteligibil, fără dificultăţi sintactice şi pasaje obscure sau echivoce, iar, potrivit art.36 alin.(1) din aceeaşi lege, actele normative trebuie redactate într-un limbaj şi stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar şi precis, care să excludă orice echivoc. Curtea a arătat că, deşi normele de tehnică legislativă nu au valoare constituţională, totuşi, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea şi coordonarea legislaţiei, precum şi conţinutul şi forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislaţii care respectă principiul securităţii raporturilor juridice, având claritatea şi previzibilitatea necesare.

66. Plecând de la aceste aceste considerente de principiu, Curtea reţine că prevederile de lege criticate, deşi par a avea caracterul unor norme tranzitorii, cuprinzând măsurile ce se instituie cu privire la contractele de concesiune aflate în derulare, nu sunt reglementate distinct în cuprinsul legii de aprobare a ordonanţei de urgenţă, ci sunt plasate în cuprinsul normei referitoare la închirierea bunurilor proprietate publică, aspect de natură să creeze confuzii şi să conducă la arbitrar în aplicarea lor.

67. În aceste condiţii, Curtea constată că, prin tehnica deficitară de reglementare, sub aspectul sistematizării conţinutului actului normativ, prevederile legale criticate se abat şi de la dispoziţiile art.54 alin.(2) din Legea nr.24/2000, potrivit cărora *„dispoziţiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc şi să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive”*.

68. Totodată, în condiţiile în care regimul juridic al concesionării și închirierii bunurilor proprietate publică este diferit, astfel cum rezultă din reglementarea lor distinctă în cuprinsul Codului administrativ (a se vedea secţiunea 3: *Concesionarea bunurilor proprietate publică* şi secţiunea 4: *Închirierea bunurilor proprietate publică* din capitolul III al titlului I din partea a V-a a Codului administrativ), opţiunea legiuitorului pentru reglementarea unor măsuri aplicabile contractelor de concesiune, ca derogare de la regulile aplicabile în materia închirierii, relevă lipsă de claritate şi precizie în redactarea normelor. Or, potrivit art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, actele normative trebuie redactate într-un limbaj juridic, concis, sobru, clar şi precis, care să excludă orice echivoc. În acelaşi timp, întrucât dipoziţiile referitoare la concesionarea bunurilor proprietate publică instituie soluţii derogatorii de la normele referitoare la închirierea bunurilor proprietate publică, nu sunt îndeplinite exigenţele care trebuie să caracterizeze normele derogatorii, astfel cum sunt prevăzute de art.15 alin.(3) din Legea nr.24/2000, potrivit căruia *„reglementarea este derogatorie dacă soluţiile legislative*

referitoare la o situaţie anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-şi caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri”.

69. De asemenea, prin utilizarea conjuncţiei disjunctive „sau” şi în absenţa reglementării unor criterii specifice, este dificil de înţeles dispoziţia normei cuprinse în art.333 alin.(6) potrivit căruia contractele de concesiune *„se mențin sau sunt transformate în contracte de închiriere/concesiune pe perioada rămasă”*. Totodată, lipsa de rigoare în redactare, aptă să creeze confuzie şi incertitudine, caracterizează şi conţinutul normei cuprinse în art.333 alin.(7), potrivit căruia *„contractele de închiriere/concesiune întocmite conform alin.(6) vor păstra același obiect de activitate al concesiunii, avizele și acordurile urmând a fi modificate conform legii, și se pot modifica și toate celelalte prevederi și clauze în funcție de activitățile certificate ale locatorului, în comun acord cu acesta”.*

70. În consecinţă, Curtea constată că prevederile art.333 alin.(6) şi (7), introduse în Codul administrativ prin articolul unic pct.2 subpct.33 din legea criticată, sunt redactate într-o manieră lipsită de precizie şi claritate, de natură să creeze incertitudine cu privire la măsurile reglementate în materia concesionării bunurilor proprietate publică, fiind încălcate dispoziţiile constituţionale ale art.1 alin.(3) şi (5) sub aspectul principiului securităţii raporturilor juridice şi al legalităţii, în componenta referitoare la claritatea, precizia şi previzibilitatea legii.

71. În acest context, în acord cu jurisprudenţa sa, Curtea precizează că admiterea obiecţiei de neconstituţionalitate cu privire la legea de aprobare a ordonanţei de urgenţă comportă o dublă perspectivă. Prima perspectivă vizează viciul de neconstituţionalitate ce priveşte însăşi adoptarea ordonanţei de urgenţă sau conţinutul normativ al acesteia, după caz, sens în care criticile de neconstituţionalitate extrinsecă sunt raportate, în principiu, la art.1 alin.(4) coroborat cu art.61 alin.(1) sau art.115 alin.(4)–(6) din Constituţie, iar cele de neconstituţionalitate intrinsecă ţin, în mod exclusiv, de conţinutul normativ al ordonanţei de urgenţă. Cea de-a doua perspectivă vizează viciul de neconstituţionalitate extrinsecă ce priveşte adoptarea legii de aprobare a ordonanţei de urgenţă sau viciul de neconstituţionalitate intrinsecă referitor la conţinutul normativ propriu al acestei legi, după caz. În consecinţă, prin prisma primei perspective antereferite, neconstituţionalitatea ordonanţei de urgenţă sau a unor dispoziţii din aceasta determină întotdeauna neconstituţionalitatea legii de aprobare a acesteia, în ansamblu sau în parte, după caz, în schimb, în condiţiile celei de-a doua perspective, neconstituţionalitatea legii de aprobare a ordonanţei de urgenţă nu determină, *de plano*, şi neconstituţionalitatea ordonanţei de urgenţă, în condiţiile în care viciul de neconstituţionalitate extrinsecă vizează procedura parlamentară de adoptare a legii, în timp ce viciul de neconstituţionalitate intrinsecă vizează textele amendamentelor astfel admise şi aprobate, care au devenit parte a corpului legii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.570 din 11 iulie 2019, paragrafele 45 şi 46).

72. Plecând de la această ultimă perspectivă, care constituie obiectul prezentei cauze, ca urmare a analizei criticii de neconstituţionalitate extrinsecă formulate asupra Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024, prin raportare la dispoziţiile art.115 alin.(4) din Constituţie, Curtea reţine că susţinerile autoarei obiecţiei de neconstituţionalitate potrivit cărora actul normativ menţionat a fost adoptat cu încălcarea exigenţelor constituţionale care impun existenţa unei situații extraordinare a cărei reglementare să nu poată fi amânată şi obligaţia motivării urgenţei sunt neîntemeiate.

73. Astfel, în jurisprudenţa Curţii Constituţionale referitoare la condiţiile de adoptare a unei ordonanţe de urgenţă a Guvernului, Curtea a statuat că Guvernul poate adopta o ordonanţă de urgenţă în următoarele condiţii, întrunite în mod cumulativ: existenţa unei situaţii extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; urgenţa să fie motivată în cuprinsul ordonanţei (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 16 iunie 2005, sau Decizia nr.598 din 10 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.946 din 26 noiembrie 2019, paragraful 46). Curtea a mai arătat că pentru îndeplinirea cerinţelor prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituţie este necesară existenţa unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voinţa Guvernului, care pune în pericol un interes public (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.507 din 23 iulie 2009). Cât priveşte condiţia urgenţei, prevăzută de art.115 alin.(4) din Constituţie, Curtea Constituţională a statuat că urgenţa reglementării nu echivalează cu existenţa situaţiei extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza şi pe calea procedurii obişnuite de legiferare (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 30 mai 2007).

74. Aplicând aceste considerente de principiu în prezenta cauză, din analiza preambulului Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 şi a notei sale de fundamentare, Curtea reţine că Guvernul a precizat că soluţiile legislative referitoare la trecerea în domeniul public a unui bun din patrimoniul societăţilor la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acţionar sau asociat şi concesionarea prin atribuire directă a bunurilor proprietate publică au fost adoptate „având în vedere

necesitatea clarificării unor dispoziţii legale”, astfel încât aplicarea acestora să aibă loc conform voinţei legiuitorului, prin eliminarea echivocului şi lipsei de precizie de natură să conducă la interpretări divergente asupra instituţiilor juridice reglementate.

75. Astfel, Guvernul a arătat că „în condiţiile păstrării formei actuale există riscul ca, în lipsa manifestării exprese, prin hotărâre a Guvernului, a voinţei dobânditorului - stat şi/sau fără declararea de către stat a interesului public asupra bunului ce face obiectul trecerii în proprietatea publică, orice convenţie cu titlu oneros semnată de instituţii publice cu societăţile la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acţionar sau asociat, să nu fie valabil încheiată” şi că „în lipsa declarării prin hotărâre a Guvernului, ca fiind de interes public, a bunurilor care fac obiectul trecerii din patrimoniul societar în domeniul public există riscul unui comportament neunitar la nivelul instituţiilor publice, cu incidenţă asupra implementării proiectelor de interes public în măsura în care acestea se vor dezvolta în relaţia cu bunurile transmise în domeniul public”. Punctual, Guvernul face referire la „caracterul restrictiv al dispoziţiilor alin.(7) al art.296 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările şi completările ulterioare, (...) ceea ce ar conduce la exercitarea autorităţii de stat în domeniul reglementat de către persoane juridice de drept public fără mandatarea expresă a acestora la nivel de normă primară”. De asemenea, intervenţia legislativă pe calea ordonanţei de urgenţă vizează situaţia referitoare la „concesionarea prin hotărâre a Guvernului a unor bunuri proprietate publică în legătură cu care există obligaţii juridice în legătură cu care trebuie asigurată continuitatea, caz în care dispoziţiile legale privind realizarea unor studii ori aplicarea normelor în materia publicităţii şi punerea documentaţiei de atribuire la dispoziţia unor terţi nu se justifică, fiind aspecte contrare scopului reglementării”. În acelaşi sens, se precizează că „aplicarea art.308 alin.(2) privind înaintarea către concedent a propunerilor de concesionare, precum şi a art.309–312 din acelaşi act normativ, care lasă în marja de apreciere exclusivă a unei instituţii publice oportunitatea concesionării, este incompatibilă cu teza menţionată a concesiunii prin hotărâre a Guvernului.”

76. Având în vedere aceste precizări, Curtea reţine că situaţia care a condus la adoptarea măsurilor legislative prevăzute de Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 constituie o stare de fapt obiectivă, independentă de voinţa Guvernului, putând fi încadrată în conceptul constituţional de *„situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată”*, astfel cum acesta a fost definit în jurisprudenţa Curţii Constituționale.

77. Totodată, în jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională a reţinut că urgenţa reglementării apare atunci când o situaţie extraordinară – care se abate semnificativ de la obişnuit, este preexistentă urgenței și este cuantificabilă şi obiectivă – determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte şi adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecinţe negative, de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar un drept fundamental. Totodată, mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar şi în procedură de urgenţă, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesităţii de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern prin procedura ordonanţei de urgenţă este singura soluţie pentru evitarea unor grave consecinţe (a se vedea Decizia nr.60 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.369 din 8 mai 2020, paragraful 60).

78. În aceste condiţii, Curtea reţine că urgenţa a fost motivată corespunzător în cuprinsul ordonanţei de urgenţă criticate. Astfel, în preambulul Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 se precizează că „neadoptarea acestor măsuri în regim de urgenţă şi nerezolvarea acestor problematici semnalate la nivelul reglementării, cu impact asupra administraţiei publice, ar conduce la îngreunarea procesului decizional şi derulării procedurilor necesare implementării unor proiecte de interes public”.

79. În consecinţă, Curtea constată că Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 nu încalcă dispoziţiile art.115 alin.(4) din Constituţie.

80. În plus, analizând susţinerea autoarei excepţiei potrivit căreia modificările legislative sunt rezultatul unei decizii de oportunitate, întrucât nu există o situaţie care, prin circumstanţele sale excepţionale, să impună adoptarea de soluţii imediate, Curtea reţine, în acord cu jurisprudenţa sa, că aprecierea oportunităţii adoptării unei ordonanţe de urgenţă, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condiţiile prevăzute expres de Legea fundamentală, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art.115 alin.(5) din Constituţie. Aşadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ emis de Guvern, adoptând o lege de aprobare sau de respingere. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competenţa de a cenzura ordonanţa de urgenţă a Guvernului, atât sub aspectul legalităţii, cât şi sub aspectul oportunităţii, dispoziţiile art.115 alin.(8) din Constituţie statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanţei. Ca atare, în acord cu jurisprudenţa sa constantă, Curtea constată că nicio altă autoritate publică, aparţinând altei puteri decât cea legislativă, nu poate controla actul normativ emis de Guvern din perspectiva oportunităţii actului de legiferare (a se vedea,

în acest sens, Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, paragraful 90).

81. Totodată, potrivit dispoziţiilor Legii nr.47/1992, instanţa de contencios constituţional se pronunţă asupra constituţionalităţii unei legi sau ordonanţe ori a unei dispoziţii dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă, ceea ce înseamnă o analiză în raport cu prevederile Constituţiei, aceasta fiind o analiză de drept, Curtea neavând posibilitatea de a sancţiona oportunitatea politicii adoptate de stat într-o anumită materie (a se vedea, în acest sens, şi Decizia nr.497 din 3 octombrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.982 din 30 octombrie 2023, paragrafele 76 şi 77).

82. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) şi al art.147 alin.(4) din Constituţie, precum şi al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) şi al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi în privinţa punctului 1 şi cu majoritate de voturi în privinţa punctului 2,

CURTEA CONSTITUŢIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Admite obiecţia de neconstituționalitate formulată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie-Secţiile Unite şi constată că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ este neconstituţională.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecţia de neconstituţionalitate formulată de aceeaşi autoare şi constată că Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ este constituţională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Preşedintelui României, preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi prim-ministrului şi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 18 februarie 2025.

OPINIE SEPARATĂ

În acord cu punctul 1, dar **în dezacord cu punctul 2 al dispozitivului** deciziei Curții Constituționale nr.51/2025 formulez prezenta opinie separată, considerând că prin respingerea ca neîntemeiată a obiecției de neconstituționalitate referitoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2024 se încalcă cel puțin următoarele dispoziții constituționale:

- **art.1 alin.(5) privind principiul legalității și al securității raporturilor juridice;**
- **art.61 alin.(1), care consfințește competența Parlamentului de unică autoritate legiuitoare;**
- **art.115 alin.(3) coroborat cu alin.(7), care precizează competența limitată a Guvernului în privința legislației delegate.**

1. La data de 23 septembrie 2024, Senatul, în calitate de primă cameră sesizată, a adoptat în procedură de urgență *Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ*. La data de 22 octombrie 2024, Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, a adoptat aceeași lege cu majoritatea necesară pentru legile organice. La data de 29 octombrie 2024, Curtea Constituțională a României a fost sesizată cu o obiecție de neconstituționalitate formulată de către Înalta Curte de Casație și Justiție în temeiul art.146 lit.a) și având ca obiect *Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ* (PL-x nr.485/2024) și nu aspecte extrinseci ori intrinseci referitoare la Ordonanța de urgentă nr.79/2024.

2. O îndelungată jurisprudență a Curții Constituționale a stabilit faptul că, în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor ori a ordonanțelor de urgență ale Guvernului se poate contesta și, pe cale de consecință, Curtea poate verifica și constituționalitatea actelor de legislație delegată adoptate și care au intrat deja în vigoare (Decizia nr.34/1998, Decizia nr.255/2005, Decizia nr.95/2006, Decizia nr.1039/2009, Decizia nr.1257/2009, Decizia nr.214/2019). În mod constant, Curtea a statuat că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională (a se vedea în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.91/1995, Decizia nr.34/1998, Decizia nr.584/2007, Decizia nr.421/2007, Decizia nr.1008/2009, Decizia nr.738/2012, Decizia nr.55/2014, Decizia nr.556/ 2024).

3. Pe de altă parte, tot o jurisprudență constantă a Curții Constituționale a stabilit că, atunci când legile de aprobare a ordonanțelor de urgență ale Guvernului sunt neconstituționale și viciul nu provine din procedura de adoptare ori conținutul normativ al ordonanței, ci exclusiv din procedura de adoptare ori conținutul normativ al legii, legea - care integrează prevederile din ordonanța de urgență aprobată - este declarată neconstituțională (Decizia nr.421/2007, Decizia nr.3/2021, Decizia nr.334/2024, Decizia nr.556/2024). Chiar și atunci când ordonanța de urgență a Guvernului a fost abrogată până la data aprobării sale de către Parlament „Obiectul direct al controlului nu îl constituie constituţionalitatea prevederilor ordonanţei de urgenţă ieşite din vigoare, ci constituţionalitatea legii de aprobare a acesteia, adică de validare a conţinutului ei normativ prin actul de voinţă al Parlamentului". (a se vedea explicit în acest sens Decizia nr.1257/2009).

4. În privința efectelor pe care le produc deciziile Curții Constituționale de invalidare a legilor de aprobare a ordonanțelor de urgență ale Guvernului Curtea a reținut că „după aprobarea ordonanţei de urgenţă de către Parlament, controlul de constituţionalitate se exercită faţă de legea de aprobare, al cărei conţinut este chiar ordonanţa guvernamentală. Altfel spus, **legea de aprobare integrează în totalitate prevederile din ordonanţa de urgenţă aprobată**, iar, prin aprobare, **ordonanţa de urgenţă încetează să mai existe ca act juridic normativ distinct;** aprobarea dă naştere, însă, unui act normativ nou, care a absorbit şi ordonanţa de urgenţă". (Decizia nr.1257/2009). O îndelungată jurisprudență a Curții a stabilit că ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare şi devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din raţiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă şi elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.95/2006, Decizia nr.1039/2009, Decizia nr.198/ 2021, Decizia nr.556/2024). Potrivit aceleiași jurisprudențe, constatarea neconstituţionalităţii unei legi de aprobare a unei ordonanțe a Guvernului include şi ordonanţa la care se referă, aceasta încetând să mai producă efecte juridice, în condiţiile prevăzute de dispoziţiile art.147 alin.(1) din Constituţie (a se vedea, în acest sens, Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1/1995, Decizia nr.1.039/2009, Decizia nr.1640/2009, Decizia nr.55/2014). Aceasta deoarece, așa cum Curtea a precizat explicit în Decizia nr.1189/2011: ,,**Guvernul are o competență normativă derivată** fie dintr-o lege de abilitare, fie din însăși Constituție, cu un **caracter special și limitat**, **specific unei competențe de atribuire**. Exercitarea acestei competențe se include tot în sfera puterii executive și constă în posibilitatea de a emite două categorii de acte normative: ordonanțe simple și ordonanțe de urgență". Însă prin aprobarea ordonanţei simple sau ordonanței de urgență de către Parlament, cu sau fără modificări, conţinutul său normativ devine lege. Așa cum a explicat Curtea Constituțională încă în decizia nr.9/1996: „ordonanța nu este expresia unei puteri legiuitoare ce ar fi fost acordată Guvernului, chiar dacă efectele sale privesc domeniul legii [...]. Prin aprobarea însă a ordonanţei de către Parlament, cu sau fără modificări, conţinutul său normativ devine lege. De aceea, [...] aprobarea se face prin lege şi cu procedura de adoptare a legii. În consecinţă, ca urmare a aprobării, nu coexistă două categorii de acte normative juxtapuse - legea de aprobare şi ordonanţa - de naturi diferite şi cu regimuri juridice diferite, ci un singur act legislativ: legea de aprobare. Aşa fiind, după aprobare, reglementarea iniţială instituită prin ordonanţă devine exclusiv actul legiuitorului, expresia voinţei sale".

5. Or, punctul 2 al dispozitivului prezentei decizii **distinge între legea de aprobare a unei ordonanțe de urgență și actul de delegare legislativă astfel aprobat, invalidând doar actul normativ rezultat din competența legislativă a Parlamentului și conferind autonomie decizională Guvernului pe care îl transformă în legiuitor de sine stătător.** O astfel de invalidare a voinței organului reprezentativ și a unicei autorități legiuitoare din România, dublată de validarea exclusiv a voinței de legiuitor delegat a autorității executive contravine art.61 și art.115 din Constituție.

6. Preliminar, *stricto sensu* controlul de constituționalitate *a priori* nu poate viza legislația delegată înainte de intrarea sa în vigoare, căci în baza art.146 litera a) Curtea verifică înainte de intrarea lor în vigoare numai legile. În ordinea juridică instituită prin Constituția României adoptată pe 8 decembrie 1991, actele de delegare legislativă pot face obiectului controlului de constituționalitate realizat de Curtea Constituțională doar după intrarea lor în vigoare, fie pe calea unei **obiecții** de neconstituționalitate referitoare la **legile** de aprobare ori respingere a ordonanțelor vizate, fie pe calea unei **excepții** de neconstituționalitate referitoare la **ordonanțe** sau ordonanțe de urgență ale Guvernului. Din punct de vedere al terminologiei juridice, obiecția de neconstituționalitate referitoare la o ordonanță de urgență a Guvernului este un oximoron.

7. Apoi, în virtutea art.2 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, aceasta se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa petitul formulat de autorul sesizării. Or, în prezenta cauză, Înalta Curte de Casație și Justiție a sesizat Curtea Constituțională în temeiul art.146 lit.a) doar cu privire la *Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.79/2024 pentru modificarea*

Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ (PL-x nr.485/2024) și nu, distinct, și cu privire la actul de legislație delegată. Dacă punctul 2 al dispozitivului prezentei decizii are valoare dispozitivă proprie, el încalcă Constituția precum și principiul disponibilității procesului constituțional. În plus, el este și contradictoriu cu punctul 1 al dispozitivului căci nu este posibil ca o obiecție de neconstituționalitate să fie și admisă și respinsă în același timp. Dacă punctul 2 al dispozitivului dorește doar să aducă precizări referitoare la efectele pe care le va produce punctul 1, el nu poate fi operaționalizat distinct și trebuia inclus în considerente.

8. Pe fond, prin constatarea constituționalității unui act de legislație delegată aflat în plin proces de aprobare de către Parlament, și invalidarea doar a legii de aprobare a respectivei legislații delegate **se nesocotește competența de legiuitor primar a Parlamentului și se creează o competență proprie de legiferare în beneficiul Guvernului**, contrar dispozițiilor exprese ale art.61 și 115 din Constituție.

9. În acest sens, încă din anul 1995, prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1/1995, Curtea Constituțională a statuat că „declararea ca neconstituțională de către Curtea Constituțională a unei legi de aprobare a unei ordonanțe a Guvernului include și ordonanța la care se referă". Această jurisprudență s-a menținut și după revizuirea constituțională din 2003, Curtea arătând în Decizia nr.95/2006 că „ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege [...] încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elemente de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern".

10. Dincolo de argumentul că ordonanța de urgență face corp comun cu legea de aprobare și este absorbită de aceasta, există și o jurisprudență constantă a Curții Constituționale prin care s-a arătat că invalidarea unei legi de aprobare a unui act de delegare legislativă invalidează și ordonanța la care legea se referă, ordonanța urmând a înceta să mai producă efecte juridice în temeiul dispozițiilor art.147 din Constituție. Este adevărat că legislația delegată produce efecte anterior aprobării sau respingerii sale prin lege. Fiind însă un act guvernamental, numai dacă a fost aprobat de către legiuitor devine un act de legiferare. De aceea, așa cum a arătat Curtea Constituțională (a se vedea Decizia nr.34/1998) aprobarea de către Parlament a unui act de legislație delegată nu are semnificația unei simple "ratificări". Pentru legiuitor faptul că efectele ordonanței sau ordonanței de urgență a Guvernului se produc anterior aprobării nu constituie o restricție sau o condiționare ce ar afecta competența sa legislativă generală și deplină, ci o consfințire a faptului că atribuția Guvernului de a legifera este una de atribuire, specială și limitată, care urmează a fi aprobată sau respinsă de Parlament. **Punctul 2 al dispozitivului prezentei decizii inversează raportul dintre competențele de legiferare ale Parlamentului și Guvernului, făcând posibilă exercitarea unei competențe de legiferare care ar fi proprie doar executivului și ar putea fi exercitată separat și indiferent de cea a Parlamentului, unicul organ legiuitor și reprezentativ al cetățenilor**.

11. Cu privire la efectele deciziilor Curții Constituționale prin care se invalidează legi de aprobare a unor ordonanțe sau ordonanțe de urgență ale Guvernului jurisprudența a cunoscut unele variații, dar nu în sensul celor menționate în punctul 2 al dispozitivului prezentei decizii. Curtea s-a referit, în considerentele deciziilor sale și nu în dispozitiv, la efectele pe care neconstituționalitatea legii de aprobare le atrage **implicit** cu privire la **conținutul normativ** al ordonanței sau ordonanței de urgență aprobate, iar **nu cu privire la izvorul juridic formal „ordonanță" sau „ordonanță de urgență a Guvernului" care ar fi susceptibil să subziste indiferent de aprobarea ori respingerea sa prin lege a Parlamentului**.

11.1. Astfel, într-o primă etapă, jurisdicția constituțională a stabilit că efectele unei decizii prin care se constată neconstituționalitatea legii de aprobare se produc în mod automat și cu privire la conținutul normativ al legislației delegate astfel aprobate. În acest sens, Curtea a susținut că ,,în cazul în care se atacă o lege prin care s-a aprobat o ordonanță a Guvernului şi aceasta a fost declarată neconstituțională, nu se poate susţine ca ar fi afectat de acest viciu numai articolul unic al legii de abilitare, ci şi conţinutul legii, adică dispoziţiile legale ce au fost emise pe cale de ordonanță, deoarece aceasta a părăsit domeniul de acţiune al Guvernului şi a intrat în regimul procedurii legislative, dezbaterea parlamentară vizând textele ordonanţei." (a se vedea în acest sens Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1/1995).

11.2. Într-o a doua etapă, jurisdicția constituțională a stabilit că, atunci când în cadrul controlului realizat cu privire la legea de aprobare se constată **neconstituționalitatea intrinsecă a unor dispoziții sau norme din legislația delegată**, invalidarea trebuie să fie limitată doar la acele dispoziții sau norme și să nu fie extinsă la ansamblul actului normativ controlat. Astfel, Curtea s-a limitat la înlăturarea prevederilor neconstituționale inițial incluse în ordonanța sau ordonanța de urgență a Guvernului, însă legea de aprobare a fost declarată constituțională în ansamblu, adică în privința celorlalte prevederi inițial incluse în legislația delegată și cu privire la care nu a fost admisă nicio critică de

neconstituționalitate (a se vedea în acest sens cu titlu de exemplu Decizia nr.95/2006, Decizia nr.380/2024, Decizia nr.1039/2009, Decizia nr.1257/2009).

11.3. Într-o a treia etapă, focalizându-se asupra **neconstituționalității intrinseci a unor prevederi adăugate doar în legea de aprobare**, Curtea Constituțională a stabilit că o astfel de neconstituționalitate nu afectează în mod automat ansamblul legii în care este inclus și conținutul normativ al legislației delegate, ci doar prevederile adăugate de Parlament suplimentar față de cele deja existente în legislația delegată aprobată prin respectiva lege. Drept consecință, chiar dacă o parte din dispozițiile sale sunt neconstituționale, legea de aprobare poate să își producă efectele în rest, anume cu privire la aprobarea legislației delegate adoptată de Guvern și al cărei conținut normativ a fost preluat în legea de aprobare. Astfel, potrivit Curții Constituționale, legea de aprobare „fie aprobă pur şi simplu ordonanța de urgență, fie aprobă ordonanța de urgență cu modificarea, completarea, abrogarea sau chiar suspendarea unor dispoziții ale acesteia; în ambele cazuri însă legiuitorul este competent să adopte măsuri de corelare a soluțiilor legislative preconizate cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației" (a se vedea în acest sens Decizia nr.590/2020, par.28). În schimb, orice norme suplimentare, lipsite de legătură directă cu legislația delegată supusă aprobării, sunt declarate neconstituționale: „în măsura în care obiectul legii – exprimat în titlul său – se referă la aprobarea unei ordonanțe de urgență a Guvernului, o dispoziție care nu reglementează nicio măsură în legătură cu sau conexă ordonanței de urgență nu se integrează în obiectul de reglementare al legii de aprobare a ordonanței de urgență, încălcându-se art.115 alin.(7) din Constituție" (a se vedea în acest sens Decizia nr.56/2022, par. 50). Ca urmare, în astfel de situații, dispozițiile legale care au preluat conținutul normativ al legislației delegate au produs efecte juridice, ele fiind disociate de celelalte dispoziții ale legii de aprobare, care au fost constatate a fi neconstituționale: „neconstituționalitatea astfel constatată nu vizează întreaga lege de aprobare a ordonanței de urgență, ci numai textul distonant în raport cu obiectul de reglementare al ordonanței de urgență" (Decizia nr.590/2020, par. 38). În același sens, a poate vedea și Decizia nr.1/2015 sau Decizia nr.56/2022.

11.4. În sfârșit, focalizându-se asupra **neconstituționalității extrinseci a legii de aprobare**, Curtea Constituțională a avut o abordare variabilă. Într-o primă fază a considerat că admiterea obiecției de neconstituționalitate în baza art.115 alin.(7) din Constituție este suficientă, nemaifiind necesară și analiza criticilor privind încălcarea principiului bicameralismului (a se vedea în acest sens Decizia nr.1/2015, Decizia nr.590/2020). Mai recent, Curtea a decis să analizeze toate tipurile de neconstituționalitate extrinsecă în mod detaliat, constatând că adăugarea doar în camera decizională a unor dispoziții suplimentare care nu privesc respingerea, adoptarea, modificarea, completarea, abrogarea sau suspendarea prevederilor din legislația delegată supusă aprobării, atrage neconstituționalitatea legii de aprobare atât pentru încălcarea art.115 alin.(7) din Constituție, cât și pentru încălcarea principiului bicameralismului prevăzut de art.61 și art.75 din legea fundamentală (a se vedea în acest sens Decizia nr.334/2024). Schimbarea de abordare a Curții cu privire la temeiul reținut pentru declararea neconstituționalității are însă consecințe juridice semnificative: în cazul constatării neconstituționalității legii de aprobare exclusiv pe baza criticilor privind art.115 alin.(7) din Constituție efectul deciziei Curții constă în înlăturarea dispozițiilor adăugate de Parlament, cu menținerea dispozițiilor legale referitoare la aprobarea legislației delegate, în vreme ce în cazul constatării neconstituționalității legii de aprobare **și** pe baza criticilor privind încălcarea principiului bicameralismului, efectul deciziei Curții constă în invalidarea integrală a legii, adică inclusiv a conținutului normativ al legislației delegate care nu era afectat de vreun viciu propriu ((a se vedea în acest sens Decizia nr.3/2021).

12. Iată cum alegerea temeiului de invalidare a legii de aprobare a legislației delegate se poate răsfrânge asupra conținutului normativ al ordonanței sau al ordonanței de urgență a Guvernului, dar în niciun caz nu poate valida - distinct și separat de lege - izvorul formal de drept care este ordonanța sau ordonanța de urgență a Guvernului. Mai recent, atunci când Curtea Constituțională a invalidat o lege de aprobare a unui act de legislație delegată în temeiul nerespectării principiului bicameralismului – precum în cauza de față – ea a precizat în considerente că efectele deciziei privesc doar legea de aprobare, iar nu și conținutul normativ al ordonanței sau al ordonanței de urgență a Guvernului, dar nu a făcut vorbire despre ordonanțe ca izvoare de drept de sine stătătoare: „soluţia din cauza de faţă sancţionează exclusiv nerespectarea exigenţelor impuse de Constituţie în ceea ce priveşte procedura legislativă de adoptare a legii supuse controlului de constituţionalitate, Parlamentul având competenţa de a proceda la adoptarea acesteia în conformitate cu dispoziţiile din Legea fundamentală" (a se vedea par. 56 din Decizia nr.556/2024).

13. De altfel, atât procedurile cât și practica parlamentară au receptat corect această evoluție jurisprudențială. Urmare a constatării de către Curtea Constituțională a neconstituționalității unei legi de aprobare a unei ordonanțe de urgență a Guvernului, în baza caracterului obligatoriu al unor astfel de decizii (consacrat de art.147 din Constituție), Parlamentul a reluat procedura legislativă cu privire la

legea de aprobare și fără vreun punct distinct referitor la soarta ordonanței de urgență în dispozitivul deciziei de invalidare a Curții Constituționale. Practica parlamentară arată că în astfel de situații procedura legislativă subsecventă unei invalidări a legii de aprobare a unei ordonanțe sau ordonanțe de urgență a Guvernului are ca obiectiv înlăturarea viciilor extrinseci de neconstituționalitate constatate, în particular a celor referitoare la principiul bicameralismului. Cu titlu exemplificativ, urmare Deciziei nr.590/2020 prin care a fost invalidată legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.48/2020, procedura legislativă a fost reluată la Senat (L-224/2020) și la Camera Deputaților (Plx-281/2020), fiind înlăturate din lege doar prevederile criticate de Curtea Constituțională - respectiv cele inițial adoptate cu încălcarea art.115 alin.(7) din Constituție - astfel rezultând Legea nr.79/2022 actualmente în vigoare. De asemenea, urmare Deciziei nr.334/2024 prin care a fost invalidată legea pentru aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.71/2023, procedura legislativă a fost reluată la Senat (L-474/2023), unde au fost corectate aspectele de neconstituționalitate referitoare la principiul bicameralismului – respectiv, au fost aprobate expres modificările inițial adoptate doar de către Camera Deputaților – și a fost modificat titlul legii pentru a reflecta adăugirile realizate, proiectul de lege aflându-se în prezent în procedură parlamentară la Camera Deputaților (Pl-x 564/2023). Asemănător, urmare Deciziei nr.380/2024, prin care a fost invalidată legea pentru aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.95/2014, procedura legislativă a fost reluată la Senat (L-28/2015) și urmare Deciziei nr.556/2024, prin care a fost invalidată legea pentru aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.99/2023, procedura legislativă a fost reluată la Senat (L-649/2023).

Pentru aceste motive considerăm că punctul 2 al dispozitivului Deciziei nr.51/2025 prin care a fost respinsă ca neîntemeiată obiecția de neconstituționalitate și s-a constatat că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.79/2024 este constituțională încalcă cel puțin dispozițiile art.1 alin.(5), art.61 și art.115 din Constituție.

JUDECĂTOR,

prof.univ.dr. Elena-Simina Tănăsescu