

DECIZIA nr.421
din 28 septembrie 2022

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri în vederea finalizării procedurilor administrative de soluționare a cererilor aflate pe rolul comisiilor județene, respectiv a municipiului București pentru aplicarea Legii nr.9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940 și a Legii nr.290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947 și pentru modificarea unor acte normative

Publicată în Monitorul Oficial nr.1048 din 28.10.2022

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Claudia-Margareta Krupenschi	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri în vederea finalizării procedurilor administrative de soluționare a cererilor aflate pe rolul comisiilor județene, respectiv a municipiului București pentru aplicarea Legii nr.9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940 și a Legii nr.290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947 și pentru modificarea unor acte normative.

2. Obiecția a fost formulată de Președintele României în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost transmisă cu Adresa nr.CP1/1157 din 21 iulie 2022, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5894 din 21 iulie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr.1872A/2022.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorul acesteia formulează două critici de neconstituționalitate referitoare, în esență, la încălcarea principiului legalității și al securității juridice, consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, și a principiului bicameralismului, reflectat în art.61 alin.(2) și art.75 din Legea fundamentală.

4. Se arată, în prealabil, că legea criticată a fost inițiată cu scopul precis determinat și limitat de a reglementa o serie de măsuri pentru accelerarea și finalizarea procedurilor administrative de soluționare a cererilor de acordare a compensațiilor cetățenilor români, formulate în temeiul Legii nr.9/1998 și al Legii nr.290/2003.

5. Propunerea legislativă a fost adoptată tacit de Senat la data de 20 septembrie 2021, prin depășirea termenului de adoptare prevăzut de art.75 alin.(2) teza a treia din Constituție.

6. Camera Deputaților a adoptat definitiv legea, însă, față de forma sa inițială și cea adoptată de Senat, aceasta cuprinde un număr de 36 de amendamente admise în urma raportului comun al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci și al Comisiei juridice. Printre aceste modificări se numără și două intervenții asupra a două acte normative străine de obiectul legii astfel adoptate, intervenții ce se reflectă în art.12, referitor la Legea nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, și în art.13, referitor la Legea nr.256/2018 privind unele măsuri

necesare pentru implementarea operațiunilor petroliere de către titularii de acorduri petroliere referitoare la perimetre petroliere offshore și onshore de adâncime.

7. Or, domeniul de reglementare al legii criticate îl reprezintă acordarea compensațiilor cetățenilor români și acesta nu are nicio legătură cu obiectul de reglementare al Legii nr.24/2007, care vizează administrarea spațiilor verzi, sau al Legii nr.256/2018, referitor la diferite operațiuni petroliere, ceea ce contravine atât normelor de tehnică legislativă – art.14 intitulat *Unicitatea reglementării în materie* din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cât și jurisprudenței în materie a Curții Constituționale, care a arătat că un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit de acest act (Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, paragraful 44). Curtea a arătat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, legiuitorul a impus prin intermediul acestora o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, referitoare inclusiv la conținutul și forma juridică adecvate, criterii a căror respectare este necesară pentru sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației. Respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. Nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității juridice (Deciziile nr.732 din 16 decembrie 2014 și Decizia nr.30 din 27 ianuarie 2016).

8. Având în vedere aceste argumente, autorul sesizării consideră că, prin modificările și completările care nu se circumscriu reglementărilor avute în vedere de prima Cameră sesizată, identică cu forma inițiatorului, modificări care au extins sfera de reglementare și au denaturat scopul și domeniul de aplicare ale legii, a fost încălcat art.1 alin.(5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la previzibilitatea legii și la principiul securității juridice.

9. Aceleași modificări aduse legii de Camera decizională determină, pe de altă parte, și nesocotirea principiului bicameralismului, întemeiat pe art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție și dezvoltat printr-o solidă și constantă jurisprudență a Curții Constituționale. Potrivit acesteia, trebuie avute în vedere o serie de elemente/criterii, semnificative mai degrabă în dimensiunea lor calitativă, de substanță, și nu cantitativă, pentru a se putea determina cazurile în care se încalcă principiul bicameralismului: a) scopul inițial al legii; b) existența unor deosebiri majore de conținut juridic între cele două forme adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; c) existența unei configurații semnificativ diferite între cele două forme. Curtea a mai arătat că principiul bicameralismului nu interzice Camerei decizionale să aducă modificări și completări propunerii legislative, însă aceasta nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturării de la finalitatea urmărită de inițiator (Deciziile nr.710 din 6 mai 2009, nr.413 din 14 aprilie 2010, nr.1533 din 28 noiembrie 2011, nr.1 din 11 ianuarie 2012, nr.624 din 26 octombrie 2016, nr.62 din 13 februarie 2018 și nr.3 din 13 ianuarie 2021).

10. Cu privire la scopul inițial al propunerii legislative, autorul sesizării susține, în considerarea elementelor de identificare a principiului bicameralismului trasate în jurisprudența în materie a Curții, că acesta era clar determinat și limitat la deblocarea unor situații privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români, ceea ce a justificat necesitatea intervenției asupra Legii nr.9/1998 și a Legii nr.290/2003.

11. Cât privește existența unor deosebiri majore și substanțiale de conținut între cele două forme adoptate de fiecare Cameră parlamentară, aceasta este demonstrată, sub aspect cantitativ, de cele peste 30 de amendamente adoptate în Camera Deputaților, iar sub aspect calitativ, se remarcă deosebirile substanțiale referitoare la reglementarea, prin art.12 și 13 din legea criticată, a unor măsuri cu un impact semnificativ în două noi domenii de legiferare. Astfel, prin modificarea art.18 alin.(6) din Legea nr.24/2007 este extinsă sfera de aplicare a normei care prevede, în mod excepțional, posibilitatea schimbării destinației unor spații verzi pentru realizarea unor lucrări, iar prin modificările aduse Legii nr.256/2018 sunt devansate unele termene din această lege referitoare la exploatarea offshore pentru modificarea regimului de redevențe și a regimului fiscal specific aplicabil activităților de explorare, dezvoltare, exploatare și abandonare.

12. Cât privește al treilea element, referitor la configurația semnificativ diferită între cele două forme adoptate, se arată că forma adoptată de Camera Deputaților conține articole suplimentare față de forma inițială, identică cu cea adoptată tacit de Senat, normele nou-introduse neavând nicio conexiune cu obiectul inițial de reglementare, dar având un impact deosebit asupra celor două noi domenii. Or, Curtea a reținut că prin modificări și completări care nu se circumscriu reglementărilor avute în vedere de prima Cameră sesizată sau prin extinderea sferei de reglementare a legii și modificarea scopului și domeniului său de aplicare se conferă legii o nouă structură și configurație, diferită de forma adoptată de prima Cameră sesizată – Senatul (Decizia nr.100 din 17 februarie 2021, paragraful 32).

13. În concluzie, întrucât legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului, prevăzut de art.61 alin.(2) din Legea fundamentală, se solicită Curții Constituționale admiterea sesizării și constatarea neconstituționalității legii, în ansamblul său.

14. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a transmite punctele lor de vedere.

15. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.6307 din 19 august 2022, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată.

16. În acest sens, arată că sunt întemeiate criticile privind încălcarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, invocate din perspectiva exigențelor de calitate a legii. Astfel, legea adoptată de Camera Deputaților cuprinde două noi intervenții față de forma adoptată de Senat, care se rezuma doar la adoptarea unor măsuri în vederea accelerării procesului de soluționare a cererilor aflate pe rolul comisiilor județene, respectiv a municipiului București pentru aplicarea Legii nr.9/1998 și a Legii nr.290/2003. Aceste intervenții vizează două acte normative cu domenii de reglementare total diferite de obiectul inițial al propunerii legislative – Legea nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților și Legea nr.256/2018 privind unele măsuri necesare pentru implementarea operațiunilor petroliere de către titularii de acorduri petroliere referitoare la perimetre petroliere offshore și onshore de adâncime – ceea ce contravine normelor de tehnică legislativă cuprinse în art.14 alin.(2) din Legea nr.24/2000, norme care, potrivit jurisprudenței în materie a Curții Constituționale, se impun în mod obligatoriu din perspectiva principiului legalității și al statului de drept, principii consfințite de art.1 alin.(5) și, respectiv, art.1 alin.(3) din Legea fundamentală (Deciziile nr.104 din 6 martie 2018, nr.901 din 17 iunie 2009, nr.783 din 26 septembrie 2012 și nr.26 din 18 ianuarie 2012).

17. În plus, prin intervenția Camerei Deputaților a rezultat reglementarea printr-un singur act normativ asupra a două materii care nu sunt conexe și care vizează scopuri diferite de cel al proiectului de lege în forma sa inițială, ceea ce încalcă principiul unicității reglementării în materie, prevăzut de art.14 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, reprezentând, prin urmare, o nouă nesocotire a art.1 alin.(5) din Constituție.

18. În ceea ce privește principiul bicameralismului, prevăzut de art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție, se apreciază, în lumina jurisprudenței în materie a Curții Constituționale și pe baza unui examen comparativ între cele două forme adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, că forma finală a legii, prin extinderea domeniilor de reglementare la cele specifice Legii nr.24/2007 și Legii nr.256/2018, se îndepărtează în mod radical și fără nicio justificare obiectivă de la scopul final și filosofia inițială ale legii, motiv pentru care Guvernul consideră că și acest principiu a fost încălcat.

19. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au transmis punctele lor de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

20. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea privind stabilirea unor măsuri în vederea finalizării procedurilor administrative de soluționare a cererilor aflate pe rolul comisiilor județene, respectiv a municipiului București pentru aplicarea Legii nr.9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940 și a Legii nr.290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947 și pentru modificarea unor acte normative.

21. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției formulate sunt cele ale art.1 alin.(5) referitoare la principiul securității juridice și al legalității, în componenta referitoare la exigențele de calitate a legii, ale art.61 alin.(2) și ale art.75, cu referire la principiul bicameralismului.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

22. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate.

23. Legea supusă controlului a fost adoptată în mod tacit de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, în data de 20 septembrie 2021 și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în data de 29 iunie 2022, fiind trimisă la promulgare în data de 4 iulie 2022.

24. În data de 21 iulie 2022, Președintele României – subiect de drept expres menționat de art.146 lit.a) din Constituție – a formulat prezenta sesizare de neconstituționalitate, cu respectarea termenului de sesizare [respectiv în interiorul termenului de 20 de zile prevăzut de art.77 alin.(1) din Legea fundamentală pentru promulgarea legii].

25. În concluzie, se constată îndeplinirea condițiilor de admisibilitate sub aspectul celor trei elemente mai sus menționate, necesar a fi respectate pentru legala învestire a Curții Constituționale cu soluționarea prezentei cereri.

(2) Fișa legislativă a actului normativ criticat

26. Inițiativa legislativă, având același titlu cu cel al legii trimise la promulgare și supuse controlului de constituționalitate, face parte din categoria legilor ordinare și a fost adoptată de Senat – în calitate de primă Cameră sesizată – prin trecerea termenului de 45 de zile pentru adoptarea tacită, prevăzut de art.75 alin.(2) din Constituție. Conform aceleiași fișe legislative, au fost atașate avizul Consiliului Economic și Social (favorabil), precum și avizul Consiliului Legislativ (negativ). În procedura legislativă din cadrul Camerei Deputaților s-au primit avizul Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale (nefavorabil), avizul Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice (favorabil) și avizul Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului (favorabil). Comisiile sesizate în fond – Comisia pentru buget, finanțe și bănci și Comisia juridică, de disciplină și imunități – au depus, după amânări succesive, un raport comun, favorabil, structurat în anexa nr.1 – 25 de amendamente admise și anexa nr.2 – 25 de amendamente respinse. Camera Deputaților a adoptat definitiv legea în data de 29 iunie 2022, cu 224 de voturi pentru, 45 de voturi contra și 12 abțineri.

(3) Soluțiile legislative preconizate

27. Potrivit expunerii de motive ce însoțește proiectul de act normativ, acesta urmărește accelerarea finalizării procedurilor administrative de soluționare a cererilor de despăgubire formulate în temeiul Legii nr.9/1998 și al Legii nr.290/2003, pe fondul trenării soluționării acestora de către comisiile județene competente și al lipsei unei metodologii unitare de stabilire a valorii despăgubirilor acordate pentru anumite categorii de bunuri. Prin urmare, noile soluții legislative propun, în esență, ca toate cererile nesoluționate de către comisiile județene și cea a municipiului București să fie transmise Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților (denumită în continuare ANRP), urmând ca acestea să fie soluționate în maximum 60 de luni de către o entitate nou-înființată – Comisia Specială pentru Acordarea Despăgubirilor, aflată în subordinea Secretariatului General al Guvernului, iar comisiile județene să-și înceteze activitatea. Legea adoptată stabilește componența, modul de organizare și funcționare și atribuțiile acestei comisii speciale, actele pe care le emite (decizii), căile de atac și termenele corespunzătoare. Cât privește modalitatea de evaluare a bunurilor ce fac obiectul cererilor de despăgubire, este menținută cea reglementată prin Legea nr.164/2014 privind măsurile pentru accelerarea și finalizarea procesului de soluționare a cererilor formulate în temeiul Legii nr.9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940, precum și al Legii nr.290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării Tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947, și pentru modificarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.910 din 15 decembrie 2014, în ceea ce privește cererile întemeiate pe Legea nr.290/2003, iar pentru cele întemeiate pe Legea nr.9/1998, aceasta este cuprinsă în cele 3 anexe la legea analizată.

28. Referitor la modificarea unor acte normative, sintagmă prezentă chiar în titlul legii, se constată că ultimele patru articole ale acesteia modifică/abrogă următoarele acte normative: (i) art.10 modifică art.4, 5, 6, 7 și art.10 alin.(2) din Legea nr.164/2014; (ii) art.11 modifică art.2 alin.(1) lit.a) și b) și alin.(2) și (3) din Legea nr.9/1998; (iii) art.12 modifică art.18 alin.(6) din Legea nr.24/2007; (iv) art.13 modifică art.2¹ alin.(3) lit.b) și c) și art.18 din Legea nr.256/2018.

(4) Examinarea criticilor de neconstituționalitate

29. În esență, critica de neconstituționalitate vizează încălcarea principiului legalității și al securității juridice, precum și a principiului bicameralismului, deoarece legea adoptată de Camera decizională cuprinde două intervenții legislative asupra a două acte normative distincte și străine de domeniul de reglementare propriu legii criticate, îndepărtându-se semnificativ de conținutul și forma adoptate de Senat, precum și de scopul și intenția avute în vedere de inițiator. Astfel, deși Legea nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților și Legea

nr.256/2018 privind unele măsuri necesare pentru implementarea operațiunilor petroliere de către titularii de acorduri petroliere referitoare la perimetre petroliere offshore și onshore de adâncime nu vizează, prin obiectul de reglementare, materia despăgubirilor cetățenilor români, totuși, legea criticată operează asupra acestora o serie de modificări, ceea ce contravine normelor de tehnică legislativă cuprinse în 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, principiului bicameralismului și jurisprudenței în materie a Curții Constituționale.

30. Curtea reține că cele două critici principale de neconstituționalitate au aceeași sursă a pretinselor vicii de neconstituționalitate, și anume introducerea, direct în Camera decizională, a două prevederi care, prin propriul obiect de reglementare, sunt străine actului normativ adoptat, contravenind astfel atât principiului unicității de reglementare, ce decurge din principiul legalității și al securității juridice, cât și principiului bicameralismului. Analiza Curții va pleca, prin urmare, de la observarea obiectului de reglementare, a scopului reglementării, precum și a diferențelor de reglementare dintre cele două forme adoptate de cele două Camere ale Parlamentului în cursul procesului legislativ.

31. Obiectul de reglementare rezultă din chiar titlul legii și vizează, în esență, stabilirea unor *măsuri administrative* menite să ducă la finalizarea procedurilor administrative de soluționare a cererilor de acordare de despăgubiri, acordate cu titlu de compensații potrivit Legii nr.9/1998 și Legii nr.290/2003 și aflate în curs de soluționare pe rolul comisiilor județene competente, respectiv a municipiului București.

32. Scopul reglementării este cel indicat de autorii inițiativei legislative în cuprinsul expunerii de motive ce însoțește legea criticată și constă în finalizarea procedurilor administrative demarate pentru soluționarea cererilor de despăgubire întemeiate pe Legea nr.9/1998 și Legea nr.290/2003.

33. Analizând comparativ cele două forme de adoptare ale legii criticate în procesul legislativ bicameral, respectiv forma adoptată de Senat – care este aceeași cu forma inițiatorului – și forma adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, Curtea constată că structura legii adoptate de Senat cuprinde 4 capitole, însumând 11 articole de lege și 3 anexe, iar cea adoptată de Camera Deputaților păstrează cele 3 anexe, are aceeași structură pe capitole, însumând, în schimb, 13 articole.

34. Consultând stenograma ședinței de dezbateri a Camerei Deputaților din 29 iunie 2022 asupra propunerii legislative, Curtea observă că au primit vot favorabil toate cele 25 de amendamente admise prin Raportul comun al celor două comisii sesizate în fond – Comisia pentru buget, finanțe și bănci și Comisia juridică, de disciplină și imunități. Prin urmare, aceste amendamente, integrate în forma finală a legii deduse controlului de constituționalitate, reprezintă diferența specifică dintre forma adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, și forma adoptată definitiv de Camera decizională.

35. În ceea ce privește aportul fiecărei Camere parlamentare în activitatea de legiferare, Curtea Constituțională, în vasta și constanta jurisprudență referitoare la principiul bicameralismului, a statuat, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, că Legea fundamentală nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege/propunerea legislativă să fi fost dezbătut/ă și de către cealaltă Cameră (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53, Decizia nr.679 din 30 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.046 din 9 noiembrie 2020, paragrafele 30-36). Bicameralismul nu înseamnă, însă, că ambele Camere trebuie să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, deoarece astfel s-ar nega sau limita rolul constituțional al Camerei decizionale, legiferarea devenind actul exclusiv al Camerei de reflecție, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Debaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. În Camera decizională pot să existe abateri de la forma adoptată de Camera de reflecție, dar modificările și completările aduse proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principiale pe care le-a avut în vedere proiectul de lege/propunerea legislativă în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări

inerente oricărei modificări (exemplificativ, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragrafele 37 și 38).

36. În lumina considerentelor de mai sus ale Curții, urmează a se analiza dacă cele 25 de amendamente introduse prin votul definitiv al Camerei Deputaților în corpul legii adoptate de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, respectă limitele principiului bicameralismului, având în vedere criteriile esențiale stabilite în jurisprudența Curții pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă acest principiu, și anume: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere (de exemplu, Decizia nr.710 din 6 mai 2009, precitată, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, paragraful 44, Decizia nr.404 din 6 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.580 din 16 iulie 2019, paragraful 77, sau Decizia nr.154 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.398 din 15 mai 2020, paragraful 65).

37. Așadar, potrivit aceluiași raport comun, secțiunea *Motivarea amendamentelor propuse*, unele amendamente au fost necesare din rațiuni de tehnică legislativă/unitate terminologică/corelare legislativă/constituționalitate [la art.1 alin.(2), art.2 alin.(1), art.5 alin.(2), art.7, art.8, art.10 pct.1, 2, 3, 4, art.11] sau de oportunitate/voiață politică [art.1 alin.(1) și (5), art.2 alin.(3), art.3 alin.(2), art.5 alin.(6), art.6 lit.b) și c), art.10 pct.5)]. Prin natura acestor intervenții, Camera decizională nu s-a abătut de la obiectul, scopul și filosofia inițiativei legislative, astfel cum a fost supusă adoptării primei Camere sesizate, rolul său activ exercitându-se în limitele principiului bicameralismului.

38. În schimb, Curtea constată că ultimele două texte normative, introduse direct, prin votul decisiv al Camerei Deputaților, respectiv art.12 și 13 din legea supusă controlului, se îndepărtează, prin conținutul lor juridic, de la obiectul, scopul și intenția inițiatorilor propunerii legislative.

39. Astfel, dacă forma adoptată tacit de Senat opera modificări asupra a două acte normative aflate în directă conexiune cu domeniul de reglementare al propunerii legislative, și anume Legea nr.164/2014 și Legea nr.9/1998, forma adoptată de Camera Deputaților cuprinde, suplimentar, încă două intervenții asupra a două acte normative care, prin propriul obiect de reglementare și scop, nu au nicio legătură cu domeniul de reglementare a legii adoptate. Art.12 din legea criticată modifică art.18 alin.(6) din Legea nr.24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, iar art.13 intervine asupra „art.2¹ alin.(3) lit.b) și c) și art.18” din Legea nr.256/2018 privind unele măsuri necesare pentru implementarea operațiunilor petroliere de către titularii de acorduri petroliere referitoare la perimetre petroliere offshore și onshore de adâncime.

40. Referitor la astfel de intervenții legislative în cursul procedurii parlamentare de adoptare a unei legi, Curtea a stabilit că „o lege nu poate viza decât un singur domeniu de reglementare, precum și domenii aflate în conexitate directă cu acesta. În acest sens sunt și prevederile art.14 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, care stabilesc că reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ, iar un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act. (...) Curtea a evidențiat, în acest context, prevederile art.74 din Constituție, care permit deputaților, senatorilor și Guvernului să prezinte, după caz, propuneri și proiecte de legi organice și ordinare, indiferent de domeniul avut în vedere, însă este de la sine înțeles că propunerea/proiectul de lege trebuie să vizeze relații sociale omogene. În caz contrar, s-ar ajunge la situația inadmisibilă ca printr-o/printr-un propunere/proiect de lege să se reglementeze relații sociale variate cu sau fără legătură între ele, iar legea astfel adoptată să nu reflecte unitate normativă și un scop unic. (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.61 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.482 din 5 iunie 2020, paragrafele 74–76).

41. Prin urmare, cu prilejul adoptării unei legi este permisă introducerea concomitentă a unor modificări legislative asupra altor acte normative numai în măsura în care acestea sunt necesare reglementării de bază sau, prin domeniul în care legiferează, se află în strânsă legătură cu materia principală reglementată.

42. Curtea reține că art.12 din legea criticată operează în materia reglementării spațiilor verzi din intravilanul localităților, în sensul că introduce în cuprinsul Legii nr.24/2007 o excepție prin care se extinde, practic, posibilitatea schimbării destinației spațiilor verzi în vederea realizării unor lucrări strict definite de utilitate publică inclusiv la acele lucrări privind obiectivele sociale de sănătate.

43. La rândul lui, art.13 intervine în domeniul măsurilor de implementare a operațiunilor petroliere de către titularii de acorduri petroliere referitoare la perimetre petroliere offshore și onshore de adâncime, în sensul că înlocuiește data de 1 ianuarie 2023, în prezent în vigoare potrivit „art.2¹

alin.(3) lit.b) și c) și art.18” din Legea nr.256/2018, cu data de 1 septembrie 2022, dată de referință pentru modificarea regimului redevențelor petroliere și a regimului fiscal aplicabil sectorului petrolier.

44. Or, analizând conținutul juridic al art.12 și 13 din legea criticată, Curtea observă că nu se poate desprinde nicio conexiune logică între aceste texte și obiectul de reglementare al legii criticate, cu atât mai puțin cu cât nici amendamentele corespunzătoare acestor texte, propuse de Comisia pentru buget, finanțe și bănci și de Comisia juridică, de disciplină și imunități din Camera decizională și votate în Plenul Camerei Deputaților nu au fost însoțite de o minimă motivare în Raportul comun, care să releve rațiunile voinței legiuitorului, care, în acest caz, se identifică exclusiv cu cea a Camerei Deputaților. De altfel, aceste aspecte au fost sesizate atât în cadrul ședinței de dezbateri a propunerii legislative, cât și la votul său final, fiind atrasă atenția asupra tehnicii legislative precare și chiar asupra unui viciu de neconstituționalitate generat prin nesocotirea principiului bicameralismului (stenograma ședinței de dezbateri și vot final a Camerei Deputaților din 29 iunie 2022).

45. Așadar, în cadrul procedurii de adoptare a legii criticate, Camera decizională nu a ținut seama de principiul unicității obiectului de reglementare, prevăzut de art.14 din Legea nr.24/2000, principiu imperativ prin prisma art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, conform căruia „*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.*” Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea Constituțională a reținut că 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 și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr.53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2011, Decizia nr.30 din 27 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.117 din 16 februarie 2016, sau Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 3 iunie 2019, paragraful 44).

46. Revenind la exigențele principiului bicameralismului, Curtea reține că procedura de adoptare a fost viciată prin includerea, direct în fața Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a prevederilor art.12 și 13 în cuprinsul legii criticate, texte care nu corespund obiectului reglementării și scopului originar al propunerii legislative adoptate de Camera de reflecție, care nu se integrează organic în aceasta și care, astfel, modifică atât conținutul juridic, cât și configurația actului normativ analizat. Chiar dacă majoritatea intervențiilor legislative operate direct de Camera Deputaților se înscriu, prin conținutul lor juridic, în marja proprie de apreciere a fiecărei Camere parlamentare, reprezentând modificări legislative necesare impuse de exigențele de tehnică legislativă sau din rațiuni de oportunitate asupra formei adoptate de Senat, nu se poate face abstracție de faptul că două dintre aceste intervenții, respectiv art.12 și 13, prin conținutul lor juridic specific, nu servesc realizării scopului legii adoptate, nu se află într-o minimă conexiune cu domeniul acesteia de reglementare, ci, dimpotrivă, reglementează în alte două domenii total diferite, extinzând sfera de aplicare a propunerii legislative adoptate de Camera de reflecție.

47. Se remarcă, în acest context, faptul că, deși titlul acestei inițiative legislative se referea, în sintagma finală, la „modificarea unor acte normative”, acestea se raportau în mod expres la Legea nr.164/2014 și la Legea nr.9/1998 – acte normative care, de altfel, se află în directă conexiune cu domeniul de aplicare al legii criticate. A completa o propunere legislativă cu texte care modifică alte acte normative, străine ca obiect și scop de legea de bază, profitând doar de existența sintagmei originare care permite modificarea „și a altor acte normative”, conduce la crearea în mod deliberat a unui act normativ eterogen, fără unitate normativă și conceptuală, care vizează relații sociale variate, în contradicție cu principiul legalității și al securității juridice. De principiu, domeniul reglementat printr-un act normativ emană, în mod sintetic, din chiar titlul acestuia, astfel cum prescrie art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000, iar inserarea unor norme juridice exterioare obiectului și scopului vizat de acesta este de natură să afecteze calitatea legii sub aspectul previzibilității, clarității și accesibilității acesteia, conducând, în cele din urmă, la insecuritate juridică, dizarmonie legislativă și scăderea încrederii cetățenilor în calitatea actului de legiferare.

48. În plus, Curtea reține că art.13 din legea criticată necesită unele corelări și adaptări, deoarece, ulterior adoptării acesteia, Legea nr.256/2018 a fost republicată, iar textele au fost renumerotate, astfel încât art.2¹ alin.(3) lit.b) și c) se regăsește, în prezent, la art.3 alin.(3) lit.b) și c), iar data de 1 septembrie 2022, modificată de Camera Deputaților și cu privire la art.18 din Legea nr.256/2018, este depășită și nu poate fi menținută ca atare fără încălcarea principiului neretroactivității, consacrat de art.15 alin.(2) din Constituție.

49. Tot referitor la respectarea exigențelor de tehnică legislativă, Curtea observă, plecând și de la Avizul negativ al Consiliului Legislativ nr.379 din 31 mai 2022, că o altă lege în vigoare – Legea nr.164/2014 – vizează, în esență, același obiectiv cu cel al legii examinate, și anume „unele măsuri pentru accelerarea și finalizarea procesului de soluționare a cererilor” formulate în temeiul Legii nr.9/1998 și al Legii nr.290/2003. Atât timp cât legea criticată nu abrogă Legea nr.164/2014, ci doar o modifică, rezultă riscul unui paralelism legislativ, contrar art.1 alin.(5) din Constituție prin raportare la art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000, ultima lege adoptată vizând, prin definiție, măsuri de finalizare a acestor proceduri administrative, limitate imperativ la un termen de maximum 60 de luni de la data la care cererile de despăgubire aflate pe rolul comisiilor județene și a municipiului București se vor înregistra la ANRP spre a fi soluționate conform procedurii prevăzute de legea supusă controlului de constituționalitate. Mai mult chiar, deși avizul Consiliului Legislativ este emis față de forma inițiatorului a propunerii legislative, iar în Camera decizională au fost aduse unele corecții de tehnică legislativă, nu se poate ignora observația acestei instituții fundamentale asupra necesității de corelare între toate actele normative ce reglementează această materie, și anume nu doar legea de față și Legea nr.164/2014, ci și Legea nr.9/1998, Legea nr.290/2003 și Hotărârea Guvernului nr.753/1998 privind aprobarea Normelor metodologice pentru aplicarea Legii nr.9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940. Curtea Constituțională a subliniat în repetate rânduri importanța fundamentală a asigurării unei legislații sistematizate și a unui cadru legislativ armonios și articulat, astfel că avizul Consiliului Legislativ, care conține observații formulate tocmai în acest scop, trebuie să fie solicitat în prealabil adoptării actului normativ. Urmărirea și implementarea cerințelor impuse de Legea nr.24/2000 asigură coerența întregului sistem de drept, iar Consiliul Legislativ este cel care, în mod primar, realizează această activitate. Consiliul Legislativ are obligația de a contribui la asigurarea coerenței și unificării legislației, iar avizul său este de natură să contribuie la unitatea și coerența textului actului normativ care urmează a fi adoptat, astfel că art.79 alin.(1) din Constituție nu se poate interpreta decât în sensul că solicitarea avizului trebuie să fie anterioară adoptării actului normativ vizat (Decizia nr.221 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.594 din 7 iulie 2020, paragraful 62, Decizia nr.304 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.520 din 5 iulie 2017, paragraful 27).

50. În concluzie, prin completările aduse direct în Camera decizională sub forma art.12 și 13 din legea supusă controlului de constituționalitate, au fost încălcate atât principiul legalității și securității juridice, impus de art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, cât și principiul bicameralismului, consacrat de art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție, astfel că legea examinată este neconstituțională, în ansamblul său.

51. Conform art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și având în vedere jurisprudența în materie a Curții Constituționale, Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ. În cazul inițierii unui nou proces legislativ, trebuie să fie respectate statuările cuprinse în decizia de admitere a Curții Constituționale cu referire la viciile de neconstituționalitate extrinsecă constatate, deoarece forța obligatorie care însoțește actele jurisdicționale ale Curții se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta (Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, paragrafele 88 și 89, și Decizia nr.155 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 4 iunie 2020, paragrafele 78 și 79). În cazul legii de față, punerea de acord cu decizia Curții Constituționale nu se poate reduce doar la excluderea normelor ce nu se integrează organic actului de bază, ci impune și perfecționarea soluțiilor legislative prin luarea în considerare a tuturor carențelor de tehnică legislativă semnalate în cuprinsul considerentelor acesteia.

52. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea privind stabilirea unor măsuri în vederea finalizării procedurilor administrative de soluționare a cererilor aflate pe rolul comisiilor județene, respectiv a municipiului București pentru aplicarea Legii nr.9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940 și a Legii nr.290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru

bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947 și pentru modificarea unor acte normative este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 28 septembrie 2022.