



## AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia precum și pentru modificarea Legii nr.328/2006 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia**

Analizând propunerea legislativă privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia precum și pentru modificarea Legii nr.328/2006 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia (b202/05.04.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1881/11.04.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D432/12.04.2022,

## **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.33 alin.(4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:**

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia precum și modificarea Legii nr.328/2006 pentru aprobarea acesteia.

Potrivit Expunerii de motive, intervențiile legislative sunt argumentate prin faptul că *„Prin modificările aduse la dispozițiile art.65 din O.G nr.39/2005 este stabilit statutul juridic al fostelor sedii ale reprezentanțelor regiei, oficiile administrative, depozitele de film zonale, spațiile tehnice, laboratoarele, atelierelor, garajele, precum și terenurile aferente acestora, aflate în prezent în evidența patrimonială și exploatarea R.A.D.E.F. Romania Film, care se regăsesc anexa nr.1 la prezenta, fiind abrogată, totodată, anexa nr.1 la O.G nr.39/2005”*,

iar „Prin modificările aduse la dispozițiile Legii nr.328/2006, este stabilit statutul actual al sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic care se regăseau în anexa nr.1 la O.G nr.39/2005”.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

**2. Semnalăm că Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, nu sunt clar prezentate cerințele care reclamă intervenția normativă, și nici principiile de bază și evidențierea implicațiilor pe care reglementarea propusă le are asupra legislației în vigoare.

Totodată, precizăm că din analiza instrumentului de motivare și prezentare al acestei propuneri legislative, prin raportare la soluțiile legislative preconizate, nu poate fi stabilit regimul juridic al imobilelor care au fost prevăzute în anexa nr.1 din Ordonanța Guvernului nr.39/2005, astfel cum se dorește prin prezentul proiect, decât după o analiză asupra fiecăruia în parte, deoarece de la momentul intrării în vigoare a Legii nr.303/2008 până în prezent numeroase dintre aceste imobile și-au schimbat proprietarul.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a statuat în Decizia nr.139/2019 că: „În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art.1 alin.(5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.

Prin aceeași Decizie, Curtea Constituțională a mai arătat că „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. (...) Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor

*legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art.1 alin.(3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate”.*

3. Referitor la soluțiile legislative preconizate, semnalăm că, *de lege lata*, **transferul sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic**, prevăzute în anexa nr.1 la Ordonanța Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.328/2006, cu modificările și completările ulterioare, în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale locale, comunale, orășenești, municipale și al sectoarelor municipiului București, după caz, **s-a realizat** prin modificarea adusă art.II de pct.8 al articolului unic din Legea nr.303/2008 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2008 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia, precum și pentru modificarea Legii nr.328/2006 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia.

În acest sens, menționăm că, prin **Decizia nr.19/2013** Curtea Constituțională a reținut următoarele: *„În legătură cu regimul juridic al sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic, Curtea reține că imobilele cu destinația de cinematografe au trecut în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale locale și în administrarea consiliilor locale respective prin efectul Legii nr.303/2008”.*

Pe de altă parte, întrucât transferul interdomenial al imobilelor în discuție s-a realizat deja prin efectul legii, soluția legislativă preconizată la **pct.II** din proiect, potrivit căreia se abrogă anexa nr.1 la Ordonanța Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.328/2006, este lipsită de obiect.

Pentru aceleași considerente, și **pct.III poz.1**, precum și **anexa nr.2** la prezenta propunere legislativă sunt inutile.

De altfel, și imobilele prevăzute la **anexele nr.3 și 4** din prezenta propunere legislativă sunt conținute, *de lege lata*, în anexa nr.1 la Ordonanța Guvernului nr.39/2005 privind cinematografia, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.328/2006.

4. Precizăm că, în redactarea preconizată, nu se înțelege cu claritate dacă titularul dreptului de proprietate asupra imobilelor vizate este statul sau o persoană fizică, juridică ori o unitate administrativ-teritorială.

Referitor la acest aspect, semnalăm că, prin **Decizia Curții Constituționale nr.227/2007**, a fost admisă excepția de neconstituționalitate cu privire la dispozițiile art.65 alin.(1) din Ordonanța Guvernului

nr.39/2005, constatându-se că aceste dispoziții **sunt neconstituționale** deoarece „*încalcă prevederile art.44 alin.(1), (2) și (3) din Constituție, în măsura în care titularul dreptului de proprietate asupra imobilelor cuprinse în anexa nr.1 este o persoană fizică, juridică sau o unitate administrativ-teritorială, iar nu statul*”.

În considerentele acestei Decizii, s-a reținut că „*se realizează un transfer silit de proprietate care operează din patrimoniul persoanelor fizice, persoanelor juridice sau unităților administrativ-teritoriale către stat, ceea ce reprezintă o încălcare a dispozițiilor art.44 alin.(1) din Constituție*”.

5. Pe de altă parte, semnalăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale<sup>1</sup>, Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul *de lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii<sup>2</sup>.

Curtea a stabilit<sup>3</sup> că **cerința de claritate a legii** vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, **cea de precizie** se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce **predictibilitatea/previzibilitatea legii** privește scopul și consecințele pe care le antrenează.

Analizând conținutul propunerii legislative, în raport cu exigențele de calitate a legii impuse de art.1 alin.(5) din Constituție, precizăm că soluțiile legislative preconizate nu îndeplinesc exigențele de calitate a legii, conținând termeni și expresii lipsite de claritate, precizie și predictibilitate, după cum urmează:

**5.1.** Din actuala redactare a **titlului** nu se înțelege dacă este vizată modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.39/2005 sau a **Ordonanței Guvernului nr.39/2005**.

**5.2.** La **pct.I**, referitor la norma preconizată pentru **art.65 alin.(3)**, semnalăm că nu se înțelege cu claritate în ce modalitate imobilele vizate „*sunt supuse regimului juridic stabilit de prevederile art.5 din Legea nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii*”

<sup>1</sup> A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012.

<sup>2</sup> A se vedea Decizia nr.845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

<sup>3</sup> În acest sens, a se vedea Decizia nr.183 din 2 aprilie 2014, paragraful 23.

*autonome și societăți comerciale, cu modificările și completările ulterioare, și ale art.6 din anexa nr.III la H.G. nr.530/1991 privind înființarea de regii autonome și societăți comerciale în domeniul cinematografului, cu modificările și completările ulterioare”.*

Astfel, normele de trimitere la dispozițiile Legii nr.15/1990 și ale Hotărârii Guvernului nr.530/1991 conferă textului un caracter imprecis și neclar, întrucât respectivele norme enunță, cu valoare de principiu, faptul că regia autonomă este proprietara bunurilor din patrimoniul său.

**5.3.** La **pct.III**, cu referire la soluția propusă, remarcăm o lipsă de corelare între partea introductivă, care vizează modificarea pct.2-12 ale art.II din Legea nr.328/2006, și textele propuse, care se prezintă sub forma a 21 de puncte al căror debut este reprezentat de **poz.1**.

**5.4.** La **pct.III poz.3**, în ceea ce privește imobilele prevăzute în anexa nr.3, la care se face trimiterea, precizăm că, așa cum a constatat și Curtea Constituțională în Decizia nr.19/2013, citată anterior, acestea au trecut în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale locale și în administrarea consiliilor locale respective prin efectul Legii nr.303/2008. Prin urmare, *de plano*, normele propuse pentru poz.3 nu pot reglementa etapele procedurale necesare trecerii respectivelor imobile „în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale”.

Formulăm prezenta observație, în mod corespunzător, și pentru **partea introductivă a pct.III poz.11**.

Totodată, la **lit.c.2**, semnalăm că ipoteza juridică referitoare la instituirea posibilității unității administrativ-teritoriale de a renunța la preluarea imobilului nu este completă, întrucât nu se prevede care sunt situațiile în care se poate renunța la respectiva preluare. În plus, proiectul nu reglementează aspectele legate de administrarea imobilului, având în vedere faptul că, prin efectul Legii nr.303/2008, imobilul rămâne în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale.

De asemenea, la **lit.e**), semnalăm că sintagma „*operaționalizarea protocolului*” este improprie stilului normativ, deoarece din context nu rezultă cu exactitate semnificația acesteia. Formulăm prezenta observație, în mod corespunzător, și pentru **poz.7**.

**5.5.** La **pct.III poz.6**, menționăm că sintagma „*forma de organizare a bunului imobil*” este lipsită de claritate, fiind improprie stilului normativ.

**5.6.** La **pct.III poz.7**, semnalăm că norma de trimitere la „*pct.6*” este insuficient de clară, ceea ce afectează precizia și predictibilitatea acesteia. În acest sens, menționăm că textul pct.6 nu se referă la un obiectiv, ci la „*scopul, destinația, modul de exploatare și, după caz, forma de organizare a bunului imobil*”.

**5.7.** La **pct.III poz.10**, precizăm că exprimarea „*Prin imobilul realizat în condițiile punctului 7 (...) unitățile administrativ-teritoriale locale sunt obligate să asigure condiții adecvate desfășurării de activități*” este lipsită de claritate, afectând accesibilitatea normei.

Pe de altă parte, cu privire la sintagma „*inclusiv difuzarea de*”, semnalăm că din text nu rezultă dacă difuzarea de producții cinematografice este obligatorie sau facultativă. În acest sens, menționăm că, *de lege lata*, art.6 pct.II din Legea nr.328/2006 prevede că „*pentru realizarea interesului public general privind accesul la cultură, autoritățile administrației publice locale sunt obligate să asigure, pentru o perioadă de minimum 15 ani, cu periodicitatea necesară, difuzarea de film cinematografic - cu prioritate a acelor producții cinematografice realizate în condițiile Ordonanței Guvernului nr.39/2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.328/2006, cu modificările și completările ulterioare, precum și alte activități culturale*”.

**5.8.** La **pct.III poz.13 lit.a) și b)**, semnalăm că expresia „*în funcție de gravitatea faptei*” este superfluă.

La **lit.b) teza finală**, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia „*revenirea imobilului în domeniul privat al statului sau, după caz, trecerea bunului imobil în domeniul public al județului*” nu poate avea natura unei sancțiuni contravenționale complementare, așa cum rezultă din textul propus, întrucât transferul interdomenial al bunurilor proprietate publică trebuie realizat cu respectarea dispozițiilor Codului administrativ, și nu prin procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii.

**5.9.** La **pct.III poz.16**, menționăm că soluția legislativă potrivit căreia respectivele imobile ar urma să fie trecute în domeniul privat al statului, potrivit unor norme metodologice adoptate prin hotărâre a Guvernului este improprie stilului normativ, având în vedere faptul că transferul intrerdomenial al bunurilor proprietate publică se realizează potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, neputând fi reglementate la nivel de hotărâre.

Formulăm prezenta observație și pentru soluția legislativă potrivit căreia prin hotărâre a Guvernului ar urma să se adopte și norme metodologice privind „*modalitatea de aplicare a sancțiunilor pentru încălcarea dispozițiilor pct.7-9*”, constând, de asemenea, în transferul intrerdomenial al bunurilor proprietate publică.

**5.10.** La **pct.III poz.18**, menționăm că soluția legislativă preconizată este eliptică, întrucât nu prevede care anume categorii de bunuri sunt cele prevăzute în anexa nr.4.

Cu toate acestea, având în vedere denumirea anexei nr.4, menționăm că nu se înțelege care este justificarea consacării, la nivel de lege, a listei imobilelor „care pot trece în domeniul public al unităților administrativ teritoriale, contra cost”.

Totodată, semnalăm că expresia „se completează cu etapele procedurale necesare evaluării imobilului în cauză”, prin gradul mare de generalitate, nu asigură claritate și predictibilitate normei.

**5.11.** La **pct.III poz.21**, semnalăm că reglementarea este neclară, întrucât nu se înțelege în ce situații dispozițiile poz.3-18 „se aplică în mod corespunzător și consiliilor județene”.

Pe de altă parte, precizăm că normele propuse pentru **lit.a) și b)** sunt incomplete, întrucât nu se precizează de când începe să curgă termenul de decădere.

**5.12.** Precizăm nu este stabilit în mod clar din ce act normativ vor face parte anexele nr.1-4 ale prezentei propuneri legislative, respectiv din Ordonanța Guvernului nr.39/2005, care are în componența sa doar o anexă, anexa nr.2, sau din Legea nr.328/2006 pentru aprobarea acesteia, care *de lege lata* nu are nicio anexă, ceea ce afectează precizia normelor preconizate.

  
**PRESEDINTE**  
**Florin IORDACHE**

București  
Nr.515/09.05.2022