



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)  
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ  
NR. 2393 / 10 APR 2023

AVOCATUL POPORULUI  
REGISTRATURĂ GENERALĂ  
IEȘIRE NR. 10338 / 10 APR 2023

*Domnului Marian Enache,*  
*Președintele Curții Constituționale,*

În conformitate cu dispozițiile art. 116 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, obiecția de neconstituționalitate referitoare la *Legea pentru modificarea art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr. 116/2023).*

*Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație.*

Avocatul Poporului,

Renate WEBER





ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

**În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,**

**Avocatul Poporului formulează,**  
**în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare,**  
**prezenta**

***Obiecție de neconstituționalitate***  
***referitoare la Legea pentru modificarea art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr. 116/2023)***

Dispozițiile articolului unic din **Legea pentru modificarea art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr. 116/2023)** stabilesc că *”Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi realizate prin gestiune directă, gestiune delegată și concesiune, în condițiile legii, numai către persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor și către asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, potrivit statutului, cu obligația asigurării serviciilor medical-veterinare, contractate cu medici veterinari de liberă practică, organizați în condițiile legii.”*

Potrivit Expunerii de motive ce însoțește Legea pentru modificarea art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001, potrivit prevederilor art. 22 din Legea nr. 51/2005 a serviciilor comunitare de utilități publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, autoritățile administrației publice locale sunt libere să hotărască asupra modalității de gestiune a serviciilor de utilități publice aflate sub responsabilitatea lor. Aceste autorități au posibilitatea de a gestiona în mod direct serviciile de utilități publice în baza unei hotărâri de dare

în administrare sau de a încredința gestiunea acestora, respectiv toate ori numai o parte din competențele și responsabilitățile proprii privind furnizarea/prestarea unui serviciu de utilități publice ori a uneia sau mai multor activități din sfera respectivului serviciu de utilități publice, în baza unui contract de delegare a gestiunii.

De asemenea, se reține că modalitatea de gestiune a serviciilor de utilități publice se stabilește prin hotărâri ale autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, în baza unui studiu de oportunitate, în funcție de natura și starea serviciului, de necesitatea asigurării celui mai bun raport preț/calitate, de interesele actuale și de perspectivă ale unităților administrativ-teritoriale, precum și de mărimea și complexitatea sistemelor de utilități publice. Desfășurarea activităților specifice oricărui serviciu de utilități publice, indiferent de forma de gestiune aleasă, se realizează pe baza unui regulament al serviciului și a unui caiet de sarcini. Acestea sunt elaborate și aprobate de autoritățile administrației publice locale, în conformitate cu regulamentul-cadru și cu caietul de sarcini-cadru ale serviciului.

Mai mult, serviciul de gestionare a câinilor fără stăpân este un serviciu de utilitate publică, astfel încât inițiatorul susține că trebuie lăsat la aprecierea fiecărei unități administrativ teritoriale dreptul de a alege modalitatea de încredințare a acestui serviciu de utilitate publică, respectiv **gestiune directă sau gestiune delegată.**

**În forma în vigoare**, art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 794 din 13 decembrie 2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 227/2002, cu modificările și completările ulterioare, prevede: ”Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân **pot fi concesionate** numai către persoane juridice, asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor. Acestea vor contracta servicii veterinare, potrivit reglementărilor legale în vigoare”.

Din examinarea celor două dispoziții legale prezentate observăm că, prin inițiativa legislativă în discuție, sunt operate modificări în privința modalității în care serviciile specializate gestionează câinii fără stăpân, **fiind incluse în afară de posibilitatea concesiunii și posibilitatea gestiunii directe și a gestiunii delegate, în condițiile legii**, către persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor și către asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, potrivit statutului, cu obligația asigurării serviciilor medical-veterinare, contractate cu medici veterinari de liberă practică, organizați în condițiile legii.

**Articolul unic din Legea pentru modificarea art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr. 116/2023) nu răspunde exigențelor de constituționalitate prevăzute de art. 1 alin. (3) și (5), art. 34 și art. 16 din Constituție, pentru următoarele considerente:**

## 1. *Încălcarea principiului securității juridice*

► În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că animalele pot fi privite ca o parte constitutivă a unui mediu înconjurător durabil și echilibrat ecologic, protecția acestora fiind încorporată în cadrul mai larg al asigurării condițiilor pentru menținerea unei naturi sănătoase, de care să beneficieze atât generațiile prezente, cât și cele viitoare. Totodată, mediul înconjurător de calitate implică și o faună sănătoasă, problemele animalelor putând afecta, în același timp, sănătatea și siguranța oamenilor. Grija pentru sănătatea animalelor apare, așadar, ca o reflexie a dreptului oamenilor la ocrotirea sănătății, garantat la nivel constituțional prin prevederile art. 34, care instituie în sarcina statului obligația de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice (a se vedea Decizia nr. 511 din 4 iulie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 788 din 4 octombrie 2017, paragrafele 14 și 15). Prin urmare, legiferarea necorespunzătoare a gestionării câinilor fără stăpân are un impact negativ direct asupra sănătății oamenilor.

**În contextul expus, pentru gestionarea câinilor fără stăpân legiuitorul a reglementat implicarea persoanelor juridice, a asociațiilor și fundațiilor cărora autoritățile publice le pot atribui acest serviciu de utilitate publică.**

**Dispozițiile legale criticate nu sunt suficient de clare sub aspectul criteriilor de selectare a persoanelor juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor și a asociațiilor sau fundațiilor care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, lăsând o marjă prea mare de apreciere autorității administrației publice locale în încredințarea către acestea a gestiunii câinilor fără stăpân, astfel că sintagma ”*în condițiile legii*” nu este suficientă pentru a justifica atribuirea unor astfel de responsabilități. Mai mult, în cazul persoanelor juridice incertitudinea este generată de atribuirea acestui serviciu de utilitate publică ”către persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor”.**

În același context, în Avizul Consiliului Legislativ se reține că «La textul propus pentru alin. (4) menționăm că prin gradul mare de generalitate, sintagma ”*în condițiile legii*” este insuficient de clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei. Ca urmare, este necesară reformularea corespunzătoare a textului, astfel încât să se precizeze în mod expres normele vizate.

Totodată, pentru o mai bună exprimare în context, se propune ca sintagma ”Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi realizate (...) numai către persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor și către asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, potrivit statutului...” să fie reformulată, astfel ”Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi realizate (...) numai de către persoane juridice care pot presta activități în domeniul protecției animalelor și de către

asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, potrivit statutului sau actului constitutiv, după caz...»

**Adoptarea măsurilor concrete care să țină sub control fenomenul câinilor fără stăpân ține de marja de apreciere a statului, astfel încât legiuitorul este cel chemat să stabilească condițiile normative concrete în care fenomenul câinilor fără stăpân trebuie gestionat. În acest sens, legiuitorul implică autoritățile publice locale, care la rândul lor pot concesiona, da în gestiune directă sau gestiune delegată serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân unor persoane juridice, asociații și fundații, însă această marjă de apreciere trebuie să se realizeze în baza unor norme clare, previzibile și precise, care nu pot da naștere unor alegeri arbitrare a acestora.**

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

Curtea Constituțională a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Or, textul legal criticat este neclar și imprecis, fiind lipsit de previzibilitate, ceea ce este contrar dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, dat fiind că **stabilește într-o manieră generală ”în condițiile legii” și potrivit statutelor lor selectarea persoanelor juridice, asociațiilor și fundațiilor cărora li se pot delega serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân.**

► Totodată, prin adoptarea prezentei legi s-ar ajunge la existența unui paralelism legislativ, în sensul că aceleași reglementări referitoare la posibilitatea gestionării câinilor fără stăpân prin concesiune, gestiune directă și gestiune delegată a fost reglementate atât prin actul normativ criticat, *Legea pentru modificarea art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr. 116/2023)*, cât și prin *Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr. 291/2022)*, în privința căruia Președintele României a formulat sesizare de neconstituționalitate, iar Curtea Constituțională a pronunțat o decizie de admitere parțială. Prin urmare, după publicarea deciziei, Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență

a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr. 291/2022), își va relua parcursul legislativ pentru punerea în acord cu decizia Curții Constituționale.

Sub acest aspect, având în vedere că potrivit art. 1 alin. (5) din Constituție, "în România, respectarea [...] legilor este obligatorie", reglementarea criticată încalcă și normele de tehnică legislativă, prin crearea unor situații de incoerență și instabilitate, contrare prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) din acest act normativ, tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ, iar art. 14 - "Unicitatea reglementării în materie" prevede că reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind într-un singur act normativ. În același sens, art. 16, cu denumirea marginală "Evitarea paralelismelor", stabilește că în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în două sau mai multe acte normative, iar în cazul existenței unor paralelisme, acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice. (a se vedea în acest sens Decizia nr. 1358/2010 a Curții Constituționale).

## ***2. Nerespectarea principiului egalității în drepturi***

Dispozițiile articolului unic din **Legea pentru modificarea art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr. 116/2023)** contravin prevederilor constituționale ale art. 16 întrucât creează un privilegiu pentru anumite subiecte de drept, fără a fi prezentate și justificate criteriile/motive pentru care doar aceste subiecte de drept beneficiază de un tratament preferențial pentru atribuirea serviciilor publice pentru gestionarea câinilor fără stăpân. În lipsa unor criterii clare și obiective de selecție a subiectelor de drept cărora li se pot atribui contractele de servicii publice, precum și prin utilizarea sintagmei persoane juridice **care "pot presta activități"**, **legea instituie un privilegiu în favoarea acestor subiecte de drept, în detrimentul asociațiilor și fundațiilor care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor.** Observăm că, prin utilizarea sintagmei "pot presta activități" legiuitorul reglementează o condiție având caracter facultativ și anume, facultatea persoanelor juridice de a presta activități în domeniul protecției animalelor, în timp ce, în cazul asociațiilor și fundațiilor, prin utilizarea sintagmei "desfășoară activități", într-o manieră imperativă, legea reglementează obligația desfășurării activităților în domeniul protecției animalelor. Diferența de tratament juridic între **persoanele juridice care pot presta activități** în domeniul protecției animalelor, pe de o parte, și asociațiile și fundațiile care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, pe de altă parte, nu are nicio justificare

obiectivă și rațională, legea instituind, așadar, un veritabil privilegiu în favoarea persoanelor juridice, altele decât asociațiile și fundațiile, încălcând astfel principiul egalității în fața legii, statuat la art. 16 din Constituție.

Examinând jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat asupra interpretării principiilor prevăzute de art. 16 din Constituție, observăm, mai întâi, cu privire la incidența în cauza de față, că "textul constituțional al art. 16 alin. (1) ar fi aplicabil în cazul persoanelor colective față de care s-a promovat un tratament juridic diferențiat, numai dacă astfel regimul juridic diferit s-ar răsfrânge asupra cetățenilor, implicând inegalitatea lor în fața legii și a autorităților publice" (Decizia nr. 512 din 18 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1246 din 23 decembrie 2004).

Întrucât, în cauza de față, tratamentul juridic diferit instituit de legiuitor în privința entităților menționate în cuprinsul articolului unic din **Legea pentru modificarea art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr. 116/2023)** se răsfrânge, așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, asupra sănătății și siguranței cetățenilor, dispozițiile art. 16 din Constituție sunt incidente în cauză.

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea articolului unic din Legea pentru modificarea art. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (PL-x nr. 116/2023)** și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a obiecției de neconstituționalitate astfel cum a fost invocată.

**AVOCATUL POPORULUI,**

**RENATE WEBER**