



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
87/13.6.2019

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. I 1584
Data 12.06.2019



ROMÂNIA

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725 București, România

Telefon: (+40-21) 313 25 31; Fax: (+40-21) 312 54 80

Internet : <http://www.ccr.ro>; E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1095 A/2019

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 4861 / 12 JUN 2019


187/2019

Domnului
Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.384 din data de 29 mai 2019, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că Legea pentru modificarea art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică și pentru trecerea unui imobil din domeniul public al statului și din administrarea Instituției Prefectului – Județul Bacău, în domeniul public al județului Bacău este neconstituțională.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,


prof. univ. dr. Valer DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.1095 A/2019

DECIZIA nr.384
din 29 mai 2019

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru
modificarea art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile
proprietate publică și pentru trecerea unui imobil din domeniul public al
statului și din administrarea Instituției Prefectului - Județul Bacău, în
domeniul public al județului Bacău**

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Cristina Cătălina Turcu	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică și pentru trecerea unui imobil din domeniul public al statului și din administrarea Instituției Prefectului – Județul Bacău, în domeniul public al județului Bacău, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3323 din 25 aprilie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr.1095 A/2019.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorul sesizării arată că bunul ce face obiectul transmiterii prin legea criticată este calificat, prin

lege organică, drept bun ce face obiectul exclusiv al proprietății publice, sens în care face referire la articolul I punctul nr.29 din Anexa la Legea nr.213/1998.

4. Referitor la încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție privind cerințele de calitate ale legii, autorul susține că, prin art.I din legea supusă controlului, se modifică dispozițiile art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998, în sensul adăugării posibilității trecerii unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale prin lege, fără a se face distincție dacă bunurile fac sau nu fac obiect exclusiv al proprietății publice. În aceste condiții, norma criticată este neclară, lipsită de precizie și previzibilitate, în raport cu teza întâi a art.860 alin.(3) din Codul civil. În prezența unor modalități alternative de trecere a unui bun din domeniul public al statului în domeniul unei unități administrativ-teritoriale, nu este clar ce modalitate va fi aleasă și în baza căror criterii.

5. Din această perspectivă, se apreciază că reglementarea incompletă din conținutul art.I - fără menționarea condițiilor în care un astfel de transfer poate fi făcut prin lege - încalcă exigențele de calitate a legii, instituite de art.1 alin.(5) din Constituție, reprezentând, totodată, și o încălcare a separației puterilor în stat, statuată prin art.1 alin.(4) din Constituție, în condițiile în care s-ar permite legiuitorului să transfere bunuri *ut singuli*, care nu fac obiect exclusiv al proprietății publice, încălcându-se competența Guvernului de a adopta o hotărâre în acest sens.

6. Autorul arată că, prin Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, Curtea Constituțională a reținut că actele normative prin care se poate face trecerea bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sunt fie legile organice de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice a statului, fie hotărârile Guvernului, atunci când bunurile nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice a statului.

7. În aceste condiții, autorul observă că, în situația particulară a imobilelor ce fac obiect exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților

administrativ-teritoriale, singura posibilitate de transmitere a acestor bunuri din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale este aceea *ut singuli*, prin legea organică de modificare a legii organice prin care imobilul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice. În acest context, singura situație particulară în care Parlamentul poate adopta o lege prin care să se realizeze un transfer *ut singuli* este aceea în care bunul vizat face obiect exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Or, prin modificarea adusă art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 și prin reglementarea trecerii unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale prin lege, se deschide posibilitatea adoptării unor legi cu caracter individual pentru bunuri aflate în proprietatea publică a statului, dar care nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice. Acest lucru contravine rolului Parlamentului și funcției sale de legiferare, precum și principiului separației puterilor în stat.

8. Autorul face referire la jurisprudența Curții Constituționale cu privire la caracterul general normativ al legii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, par.21, și Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, par.24). În acest context, se arată că adoptarea unor legi cu caracter individual, așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența precitată, aduce atingere principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, ceea ce afectează legea în ansamblu. O lege adoptată în condițiile de mai sus contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art.16 alin.(1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu, și, ca atare, este, sub acest aspect, în totalitate neconstituțională. De asemenea se arată că este încălcat și art.16 alin.(2) din Constituție, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie. Astfel, dispozițiile

legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia „*nimeni nu este mai presus de lege*”.

9. În jurisprudența precitată, Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, este în contradicție cu prevederile art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale.

10. Nu în ultimul rând, reglementarea posibilității ca Parlamentul să adopte legi cu caracter individual pentru bunuri ce se află în domeniul public al statului, dar care nu fac obiect exclusiv al proprietății publice, este una contrară și art.52 din Constituție, fiind astfel eludată posibilitatea persoanei vătămate de o autoritate publică printr-un act administrativ, de a se adresa unei instanțe.

11. Autorul sesizării arată că dispozițiile art.II din Legea nr.213/1998 aduc atingere prevederilor art.136 alin.(3) și (4) și art.147 alin.(4) din Constituție întrucât, potrivit considerentelor de principiu reținute în jurisprudența Curții Constituționale, bunurile obiect exclusiv al proprietății publice, prin declarația legii, pot fi transferate din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ teritoriale „*prin legea organică de modificare a legii organice prin care terenul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice*”. Aceste considerente nu se referă la modificarea cadrului general prevăzut de art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998, ci la modificarea prevederilor prin care bunul respectiv a fost declarat ca fiind obiect exclusiv al proprietății publice sau la instituirea unei derogări de la respectivele prevederi, concluzie care rezultă și din conținutul dispozițiilor art.860 alin.(3) din Codul civil. În celelalte cazuri, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul

public al unității administrativ-teritoriale și invers se face în condițiile legii. Or, în adoptarea soluției legislative criticate se pornește de la o confuzie între regimul juridic al bunurilor proprietate publică exclusivă și regimul juridic al bunurilor proprietate publică neexclusivă. Totodată, se realizează o confuzie între înțelesul sintagmei „*ca urmare a modificării legii organice*” și cel al sintagmei „*în condițiile legii*”, confuzie ce are ca rezultat un amestec între cele două teze diferite ale alin.(3) al art.860 din Codul Civil.

12. În situația de față, pentru respectarea dispozițiilor constituționale ale art.136 alin.(3), care se referă la bunurile ce fac obiect exclusiv al proprietății publice, și a jurisprudenței Curții Constituționale, legiuitorul trebuia să realizeze o derogare expresă de la articolul I punctul nr.29 din anexa la Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică. Din această perspectivă, dispozițiile art.II din legea supusă controlului de constituționalitate aduc atingere prevederilor art.136 alin.(3) și art.147 alin.(4) din Legea fundamentală, din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale, care face referire la necesitatea „*modificării legii organice prin care terenul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice*”.

13. Autorul mai arată că, potrivit art.II din legea supusă controlului de constituționalitate, bunul imobil și terenul aferent sunt trecute din domeniul public al statului și din administrarea Instituției Prefectului – Județul Bacău, în domeniul public al județului Bacău și în administrarea Consiliului Județean Bacău. Astfel cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, transferul din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, și în administrarea consiliilor județene, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, nu poate echivala cu operațiunea juridică de constituire a dreptului real de administrare, dat fiind faptul că unitățile administrativ-teritoriale nu pot avea calitatea de subiecte ale dreptului de administrare, acestea devenind titularele dreptului de proprietate publică. Mai mult, transmițând însuși dreptul de proprietate publică unității administrativ-teritoriale, statul nu poate constitui, în același timp, și dreptul de administrare în

favoarea autorităților administrației publice locale, întrucât nu mai este titularul dreptului de proprietate publică corespunzător, pe care tocmai l-a transmis (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.1 din 10 ianuarie 2014).

14. Aplicând aceste considerente la soluția legislativă propusă, se apreciază că imobilul și terenul trec din proprietatea statului în cea a județului Bacău, motiv pentru care statul nu poate constitui simultan și un drept de administrare, întrucât, după transmitere, nu mai este proprietarul bunurilor respective. În consecință, un drept de administrare asupra unui bun aflat în domeniul public al județului Bacău va trebui constituit, potrivit dispozițiilor art.867 alin.(1) din Codul civil, prin hotărâre a Consiliului Județean. Pentru aceste motive soluția legislativă aleasă de Parlament contravine art.136 alin.(4) din Legea fundamentală, care consacră la nivel constituțional modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică.

15. Potrivit prevederilor art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra acesteia.

16. Președintele Camerei Deputaților apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată arătând că, în aplicarea celor statuate prin Decizia Curții Constituționale nr.406 din 15 iunie 2016, legea a fost adoptată ca lege organică de ambele Camere, așa cum rezultă din formula sa de atestare, iar art.I din lege modifică prevederile art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998, în sensul eliminării atribuției exclusive a Guvernului de a aproba trecerea unui bun din domeniul public al statului în cel al unității administrativ-teritoriale. În noua reglementare, acest transfer se poate face și prin lege, perspectivă din care nu poate fi primită critica referitoare la încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

17. Se arată că prin legea supusă controlului se creează posibilitatea ca și opoziția parlamentară să inițieze propuneri legislative pentru aprobarea unor transferuri de bunuri, fiind evident greu, dacă nu imposibil, ca opoziția să

determine Guvernul să emită o hotărâre în acest sens. În plus, intervenția asupra art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 modifică soluția legislativă potrivit căreia Guvernul aprobă prin hotărâre trecerea unui bun dintr-un domeniu în altul. Inițiatorii legii au dorit să introducă o nouă cale a acestui transfer, și anume prin lege, pentru că Parlamentul, organul suprem al poporului român, adoptă norme și cu participarea și la cererea opoziției, astfel eliminându-se riscul ca administrația publică locală, care nu face parte din majoritate, să nu poată obține transferul unui bun.

18. Se mai susține că modificarea suferită de art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998, în sensul posibilității transferării bunului și prin lege, este constituțională, deoarece este dreptul Parlamentului de a legifera, și nu încalcă nici principiul separației puterilor, pentru că nu a eliminat atribuția Guvernului, care are în continuare dreptul de a aproba transferul, potrivit noului text de lege.

19. Totodată, transferul bunului, reglementat prin art.II din legea supusă controlului de constituționalitate, se realizează, potrivit art.9 (modificat prin art.I), întrucât intrarea în vigoare a art.I și intrarea în vigoare a art.II nu sunt concomitente, ci succesive. Astfel, potrivit art.III din legea supusă controlului, prevederile art.I intră în vigoare la 3 zile de la publicarea legii în Monitorul Oficial al României, pe când art.II intră în vigoare la 15 zile, iar, pe cale de consecință, trecerea se realizează în baza art.9 alin.(1), intrat deja în vigoare.

20. În ceea ce privește afirmația autorului sesizării asupra caracterului individual și invocarea eronată a principiilor *intuitu personae* și *ut singuli*, se arată că, în cauza dedusă judecății, obiectul controlului este o lege cu caracter organic, caracter precizat în formula de atestare a actului normativ. Sunt aplicabile, astfel, considerentele care au stat la baza Deciziei Curții Constituționale nr.406 din 15 iunie 2016.

21. Nu poate fi primită nici critica referitoare la neclaritatea art.I din legea supusă controlului, deoarece atribuția conferită Parlamentului de a aproba transferul prin lege se exercită în condițiile în care legea este însoțită de expunere de motive, iar pentru cazul în care transferul se face prin hotărâre a

Guvernului, aceasta este însoțită de notă de fundamentare. Mai mult, noua reglementare a art.9 alin.(1) statuează că, la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local, transferul se face prin hotărâre a Guvernului, eliminându-se astfel și critica autorului sesizării potrivit căreia s-ar afecta principiul autonomiei locale.

22. Mai mult decât atât, nu se poate reține în cauză aplicabilitatea considerentelor cuprinse în jurisprudența Curții, invocate de autorul sesizării, având în vedere că deciziile respective priveau modificări de patrimoniu/capital. Astfel, în cauză nu este în discuție cumpărarea unui imobil, pentru a se susține încălcarea principiului *intuitu persone* și încălcarea normelor privind obligativitatea tranzacționării prin acte cu caracter infracțional.

23. Nu pot fi primite nici criticile referitoare la neconstituționalitatea art.II din legea supusă controlului, în raport cu dispozițiile art.136 alin.(3) și (4) și cele ale art.147 alin.(4) din Constituție. În acest sens, se arată că autorul sesizării nu indică textul de lege potrivit căruia bunul ce face obiectul transferului constituie obiect exclusiv al proprietății publice. Astfel, anexa la Legea nr.213/1998 nu reglementează bunurile ce fac obiectul exclusiv al proprietății publice, ci „*unele bunuri care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale*”. În plus, în anexă se precizează că enumerarea respectivă „*are un caracter exemplificativ*”. De altfel, bunul respectiv nu este cuprins nici în enumerarea cuprinsă în art.136 alin.(3) din Constituție.

24. De asemenea, se arată că nu se poate reține nici critica referitoare la caracterul derogatoriu al normei și incidența celor statuate prin Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, având în vedere că legea supusă controlului de constituționalitate nu instituie o normă de derogare, ci folosește evenimentul legislativ al modificării normei juridice or, potrivit Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, cele două instituții juridice, a derogării și a modificării reglementării, sunt absolut separate.

25. În final, referitor la invocarea de către autorul sesizării a principiului inalienabilității bunurilor publice, se arată că în cauză nu este vorba despre o înstrăinare a bunului, ci despre trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ teritoriale, bunurile rămânând astfel în domeniul public. Pe cale de consecință, nu se poate susține afectarea inalienabilității bunurilor proprietate publică.

26. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

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

28. **Obiectul controlului de constituționalitate**, îl constituie Legea pentru modificarea art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică și pentru trecerea unui imobil din domeniul public al statului și din administrarea Instituției Prefectului – Județul Bacău, în domeniul public al județului Bacău, având următorul cuprins:

Art.I – La articolul 9 din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.448 din 24 noiembrie 1998, cu modificările și completările ulterioare, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:

„Art.9. – (1) Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face prin lege, sau, la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului

București ori a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului, declarându-se din bun de interes public național în bun de interes public județean sau local.”

Art.II. – „(1) În conformitate cu prevederile art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare, se aprobă trecerea bunului imobil, format din clădire și teren aferent, situat în municipiul Bacău, str. Calea Mărășești nr.2, având datele de identificare prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezenta lege, din domeniul public al statului și din administrarea Instituției Prefectului – Județul Bacău în domeniul public al județului Bacău și în administrarea Consiliului Județean Bacău.

(2) Județul Bacău va asigura folosința gratuită a spațiilor deținute în prezent de Instituția Prefectului - Județul Bacău, din imobilul prevăzut la alin.(1), pentru funcționarea în bune condiții a acestuia, pe bază de protocol. Instituția Prefectului – Județul Bacău va suporta, în funcție de suprafața deținută, cota-parte din totalul cheltuielilor de funcționare și întreținere.

(3) Predarea-preluarea bunului prevăzut la alin.(1) se face pe bază de protocol încheiat între părțile interesate, în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

(4) În termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Ministerul Afacerilor Interne va elabora un proiect de hotărâre privind modificarea corespunzătoare a anexei la Hotărârea Guvernului nr.706/1994 privind trecerea palatelor administrative din municipiile reședințe de județe în administrarea instituțiilor prefectului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.314 din 11 noiembrie 1994, cu modificările ulterioare, precum și a anexei nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.1.705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1020 și 1020 bis din 21 decembrie 2006, cu modificările și completările ulterioare.”

Art.III – „Prezenta lege intră în vigoare:

a) *La 3 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, în ceea ce privește art.I;*

b) *La 15 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, în ceea ce privește art.II.”*

29. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorul susține că sunt încălcate prevederile constituționale ale art.1 alin.(4) referitor la principiul separației și echilibrului puterilor și alin.(5) sub aspectul condițiilor de calitate ale legii, art.16 alin.(1) și (2) referitor la egalitatea în drepturi, art.52 – *Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, art.61 alin.(1) referitor la rolul Parlamentului, art.136 alin.(3), prin care se stipulează cu privire la bunurile care fac obiect exclusiv al proprietății publice și alin.(4) referitor la inalienabilitatea bunurilor proprietate publică și art.147 alin.(4) referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

30. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată încă, precum și sub aspectul titularului dreptului de sesizare a Curții Constituționale, sesizarea fiind semnată de Președintele României. Totodată, Curtea Constituțională reține că obiecția a fost formulată în termenul procedural de 20 de zile, menționat în Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, par.70.

31. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea reține că sunt întemeiate criticile de neconstituționalitate referitoare la art.I din legea criticată. În acest sens, Curtea va face referire la reperatele fixate în jurisprudența sa, cu privire la transferul interdomenial al bunurilor, prin Deciziile nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, și nr.406 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.533 din 15 iulie 2016, precum și cu privire la interdicția reglementării prin legi cu caracter individual (Decizia nr.118 din 19 martie

2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 27 aprilie 2018).

32. Astfel, prin Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, Curtea a reținut, în esență, că, potrivit art.136 alin.(3) teza finală din Legea fundamentală, raportat la art.860 alin.(3) teza întâi din Codul civil, în situația în care bunurile formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului ori a unității administrativ-teritoriale, în temeiul unei legi organice, trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sau invers operează numai printr-o modificare a legii organice, respectiv prin adoptarea unei legi organice de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice. În celelalte cazuri, Curtea a reținut că, potrivit art.136 alin.(2) din Constituție raportat la art.860 alin.(3) teza a doua din Codul civil, și anume atunci când bunurile pot aparține, potrivit destinației lor, fie domeniului public al statului, fie domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, trecerea din domeniul public al statului în cel al unităților administrativ-teritoriale sau invers se face în condițiile legii, respectiv în condițiile art.9 din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.448 din 24 noiembrie 1998, cu modificările și completările ulterioare, și anume la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului sau, simetric, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local.

33. Totodată, Curtea a reținut, cu valoare de principiu, prin Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, par.31, că, în situația particulară a bunurilor care fac obiect exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, singura posibilitate de transmitere a acestor bunuri din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale este aceea *ut singuli* (în acel caz, prin legea organică de modificare a legii organice prin care terenul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice). De aceea,

în această ipoteză, nu își găsesc aplicabilitate considerentele reținute în jurisprudența Curții, potrivit cărora legile astfel adoptate ar fi neconstituționale, întrucât ar avea caracter individual. Această situație particulară vizează, însă, numai bunurile care fac obiect exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, întemeindu-se pe prevederile art.136 alin.(3) teza finală din Constituție, raportate la dispozițiile art.860 alin.(3) teza întâi din Codul civil.

34. Pentru celelalte bunuri, care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, Curtea a reținut că transferul se face în condițiile legii, respectiv, pentru cele care trec din proprietatea publică a statului în cea a unităților administrativ-teritoriale, el se realizează în condițiile art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998, prin hotărâre a Guvernului.

35. Curtea mai reține că prin Decizia nr.118 din 19 martie 2018, par.30-31, făcând referire la Deciziile sale nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005, nr.970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 22 noiembrie 2007, nr.494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013, și nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21, Curtea a reiterat jurisprudența sa unitară potrivit căreia legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență al reglementării este determinat concret, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc. În

cazul în care Parlamentul își arogă competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, se încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu.

36. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități, consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție, și transformarea acesteia în autoritate publică executivă.

37. Aplicând aceste considerente la cauza de față, Curtea reține că modificarea art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998, prin textul art.I din legea supusă controlului, în sensul introducerii legii ca modalitate de trecere a bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, aduce atingere art.1 alin.(4) și art.61 alin.(1) din Constituție, deoarece Parlamentul, care ar trebui să adopte legi aplicabile unui număr nedeterminat de cazuri concrete, își arogă competența de legiferare cu caracter individual pentru bunuri determinate *ut singuli*, în mod discreționar, oricând și în orice condiții. Folosind în mod nediferențiat termenul de „lege”, în condițiile în care, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, numai bunurile care fac obiect exclusiv al proprietății publice pot fi transferate dintr-un domeniu în altul prin lege organică, textul de lege supus controlului încalcă principiile statuate de Curte în jurisprudența sa și extinde în mod nepermis posibilitatea de a realiza prin lege transferul unor bunuri, într-un domeniu în care ar trebui în exclusivitate emise doar hotărâri ale Guvernului.

38. Curtea reține că art.I din legea supusă controlului aduce atingere și dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție sub aspectul clarității, preciziei și previzibilității legii.

39. Astfel, prin Decizia nr.62 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.373 din 2 mai 2018, paragrafele 51-

53, Curtea a constatat, de principiu, făcând referire la jurisprudența sa, că 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.

40. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66).

41. Aplicând aceste considerente de principiu la cauza de față, Curtea reține că art.I din legea criticată aduce atingere art.1 alin.(5) din Constituție, sub aspectul condițiilor de claritate, precizie și previzibilitate, deoarece introduce posibilitatea transferului interdomenial al bunurilor prin lege, fără a face referire la tipul de lege prin care se face transferul, transfer permis, așa cum a precizat Curtea în jurisprudența sa, numai prin lege organică în situația bunurilor care fac obiect exclusiv al proprietății publice. Totodată, art.I din legea supusă controlului nu îndeplinește condițiile de claritate, precizie și previzibilitate, deoarece reglementează cu privire la faptul că transferul se face prin lege sau prin hotărâre a Guvernului, instituind practic două modalități alternative de transfer, atât prin acte ale puterii legislative, cât și prin acte ale puterii executive, fără nicio distincție cu privire la domeniul acestora de aplicare.

42. În plus față de criticile formulate de autorul sesizării, Curtea mai reține că art.I din legea supusă controlului aduce atingere și dispozițiilor constituționale ale art.102 alin.(1) teza finală, conform cărora Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice, și art.120 alin.(1), potrivit căruia administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe

principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.

43. Astfel, Curtea observă că dreptul de proprietate publică este reglementat în Codul civil, cartea a III-a *Despre bunuri* titlul VI *Proprietatea publică*. Codul civil se completează cu prevederile Legii nr.213/1998, care are ca scop reglementarea regimului juridic al bunurilor proprietate publică și delimitarea, în principiu, a domeniului public al statului și al unităților administrativ - teritoriale, precum și transferul interdomenial al bunurilor proprietate publică sau privată.

44. Curtea constată că transferurile interdomeniale ale bunurilor proprietate publică, reglementate de Legea nr.213/1998, se fac prin acte administrative – hotărâri ale Guvernului, la cererea consiliilor locale, județene sau a Consiliului General al Municipiului București, precum și la cererea Guvernului, prin hotărâri ale consiliilor menționate. Totodată, este obligatorie declararea bunurilor ca fiind de interes public național, județean sau local pentru a justifica aceste transferuri.

45. Curtea reține că această arhitectură a Legii nr.213/1998 se întemeiază pe dispozițiile art.102 alin.(1) teza finală și ale art.120 alin.(1) din Constituție. Pentru a da eficiență dispozițiilor constituționale, legiuitorul a reglementat un regim juridic distinct al bunurilor care fac obiectul proprietății publice a statului și a unităților administrativ teritoriale. În acest sens, transferul interdomenial se stabilește în funcție de nevoile acestora, subsecvent transmiterii dreptului de proprietate publică constituindu-se și dreptul de administrare cu privire la bunuri. Cererea de transfer, obligatorie potrivit actului normativ criticat, se face de către Guvern sau consiliile menționate și trebuie să aibă un temei/motiv, iar actul prin care se face trecerea, hotărâre a Guvernului sau a consiliilor, poate fi atacat în fața instanțelor de contencios administrativ.

46. Curtea se va raporta, în sprijinul celor anterior reținute, și la considerentele Deciziei nr.1 din 10 ianuarie 2014, prin care s-a constatat încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, în condițiile în care, prin

legea supusă controlului, sunt încălcate principiile de bază stabilite prin legile-cadru ce guvernează domeniul în care legea este adoptată, în cazul de față Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 2 aprilie 2001 și Legea administrației publice locale nr.215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 20 februarie 2007.

47. Curtea observă prevederile Legii nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, potrivit cărora Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care exercită atât conducerea generală a administrației publice cât și funcția de administrare a proprietății statului - prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului - precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil [a se vedea art.1 alin.(1) și alin.(5) lit.c) și art.11 alin.(1) lit.a) și m) din Legea nr.90/2001].

48. Curtea observă, de asemenea, dispozițiile Legii nr.215/2001, potrivit cărora autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, în conformitate cu principiul autonomiei locale, iar unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii (a se vedea art.10 și art.21 din Legea nr.215/2001).

49. Prin urmare, art.I din legea supusă controlului alterează funcția Guvernului și a autorităților administrației publice locale de a administra proprietatea publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

50. De asemenea, Curtea mai reține că, prin Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, paragrafele 183 – 185, s-a statuat că mecanismul de transmitere a proprietății, reglementat de legea criticată, a unor bunuri din domeniul privat al

statului în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, prin efectul legii și fără existența acordului unităților administrativ-teritoriale, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art.120 alin.(1) din Constituție, care privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care autoritățile publice le reprezintă.

51. Curtea observă că aceste considerente de principiu sunt aplicabile și în prezenta cauză. Și în situația trecerii bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, cu excepția celor care fac obiect exclusiv al proprietății publice, aceasta nu se poate face prin efectul legii, ci, așa cum prevede art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998, unitățile administrativ-teritoriale trebuie să facă o cerere în acest sens, adică să-și exprime acordul, acestea fiind obligate să justifice temeinic pentru fiecare caz, în note explicative anexate la inventar, creșterea sau diminuarea patrimoniului, potrivit art.14 alin.(4) din Ordonanța Guvernului nr.53/2002 privind Statutul-cadru al unității administrativ-teritoriale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.633 din 27 august 2002.

52. Curtea reține că inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește transferul bunurilor în patrimoniul acestora, inclusiv al celor din domeniu public, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art.120 alin.(1) din Constituție.

53. În aceste condiții, introducerea prin art.I din legea supusă controlului, a posibilității transferului bunurilor prin lege, act ce ține de autoritatea legislativă, într-un domeniu care ține de administrație și autoritatea executivă, aduce atingere art.1 alin.(4) și (5), art.102 alin.(1) teza finală și art.120 alin.(1) din Constituție.

54. În plus, Curtea observă că reglementarea transferului din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, a bunurilor care nu formează obiect exclusiv al proprietății publice,

prin hotărâre a Guvernului, permite exercitarea controlului de legalitate cu privire la acestea de către instanțele de contencios administrativ, dându-se eficiență astfel dispozițiilor art.52 din Legea fundamentală.

55. Or, modificarea art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998, în sensul introducerii posibilității transferului prin lege, care nu poate fi supusă controlului instanțelor de contencios administrativ, ci numai controlului *a priori* ori *a posteriori* exercitat de Curtea Constituțională, conduce la inaplicabilitatea art.52 din Legea fundamentală, într-un domeniu ce ține exclusiv de transferul dreptului de proprietate publică asupra bunurilor, de către Guvern, care exercită conducerea generală a administrației publice.

56. Referitor la criticile de neconstituționalitate ale art.II alin.(1) din legea supusă controlului, Curtea constată, în primul rând, că bunul imobil supus transferului din domeniul public al statului și din administrarea Instituției Prefectului – Județul Bacău în domeniul public al județului Bacău și în administrarea Consiliului Județean Bacău, este nominalizat în art.I pct.29 din Anexa la Legea nr.213/1998, intitulată *Lista cuprinzând unele bunuri care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale care are următorul cuprins: „Domeniul public al statului este alcătuit din următoarele bunuri: [...] 29.terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea: [...] serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și prefecturile, cu excepția celor dobândite din venituri proprii extrabugetare, care constituie proprietatea privată a acestora”*.

57. Curtea reține că nominalizarea bunului în art.I pct.29 din anexa la Legea nr.213/1998, lege organică, nu are semnificația declarării sale ca bun ce face *obiect exclusiv* al proprietății publice, astfel cum afirmă autorul obiecției. Enumerarea din anexă are caracter exemplificativ, iar prin aceasta s-a încercat o delimitare, în principiu, a domeniului public al statului, a domeniul public județean și a domeniului public local al comunelor, orașelor și municipiilor.

58. Curtea constată că regimul palatelor administrative (bunul cu privire la care se intenționează trecerea fiind Palatul administrativ cu sediul în municipiul Bacău) este reglementat prin Hotărârea Guvernului nr.706/1994 privind trecerea palatelor administrative din municipiile reședințe de județe în administrarea instituțiilor prefectului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.314 din 11 noiembrie 1994, potrivit căreia palatele administrative din municipiile reședințe de județe, care au funcționat ca sedii ale fostului partid comunist, trecute în proprietatea statului în temeiul Decretului-lege nr.30/1990 și al Hotărârii Guvernului nr.115/1990, sunt bunuri proprietate publică de interes național. Potrivit art.2 din această hotărâre, palatele administrative, având datele de identificare prevăzute în anexă (bunul se află la poziția 4), trec în administrarea prefecturilor. Destinația palatelor administrative este aceea de sedii ale instituțiilor publice de interes național și județean, respectiv pentru instituțiile prefectului, consilii județene, servicii publice deconcentrate ale ministerelor, camere de conturi, birouri parlamentare, consilii locale ale municipiilor reședință de județ și, în limita spațiului disponibil, pentru autorități publice autonome, confederații, federații sindicale și redacții ale ziarelor, cu respectarea normelor legale.

59. În aceste condiții, având în vedere că bunul supus transferului nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, acesta ar fi trebuit trecut din proprietatea publică a statului în aceea a unității administrativ-teritoriale prin hotărâre a Guvernului, la cererea Consiliului Județean Bacău, potrivit art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 în vigoare.

60. Pentru aceste motive Curtea nu poate primi critica autorului sesizării privind încălcarea art.136 alin.(3) din Constituție, acest articol neavând incidență în cauză.

61. Curtea reține, însă că, este întemeiată critica de neconstituționalitate a art.II alin.(1) din legea supusă controlului, sub aspectul modului de

transmitere a dreptului de administrare, prin raportare la dispozițiile art.136 alin.(4) din Legea fundamentală.

62. Astfel, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr.1 din 10 ianuarie 2014, par.190 și 191, transferul din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor județene nu poate echivala cu operațiunea juridică de constituire a dreptului real de administrare, dat fiind faptul că unitățile administrativ-teritoriale nu pot avea calitatea de subiecte ale dreptului de administrare, întrucât ele sunt chiar titularile dreptului de proprietate publică. Mai mult, transmițând însuși dreptul de proprietate publică către unitatea administrativ-teritorială, statul nu poate constitui în același timp și dreptul de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale, întrucât nu mai este titularul dreptului de proprietate publică corespunzător, pe care tocmai l-a transmis. Pentru toate aceste considerente, Curtea a reținut că modalitatea de constituire a unui drept de administrare asupra bunurilor proprietate publică, supuse transferului interdomenial, este incompatibilă cu noțiunea și caracterele juridice ale dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, și, pe cale de consecință, contravine dispozițiilor art.136 alin.(4) din Legea fundamentală, care consacră la nivel constituțional modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică.

63. Aplicând aceste considerente la cauza de față, Curtea reține că, prin art.II alin.(1) din legea supusă controlului, odată cu transmiterea bunului din domeniul public al statului în domeniul public al județului Bacău se transmite și dreptul de administrare Consiliului Județean Bacău, or, transmițând dreptul de proprietate publică către unitatea administrativ-teritorială, statul nu poate constitui în același timp și dreptul de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale, întrucât nu mai este titularul dreptului de proprietate publică corespunzător, pe care tocmai l-a transmis. În aceste condiții, art.II alin.(1) din lege aduce atingere art.136 alin.(4) din Legea fundamentală.

64. Curtea mai constată că este întemeiată și critica privind încălcarea art.147 alin.(4) din Constituție, deoarece, așa cum s-a arătat, nu sunt respectate deciziile Curții Constituționale cu privire la interzicerea reglementării prin lege cu privire la un caz determinat, ilustrativă fiind Decizia nr.118 din 19 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 27 aprilie 2018. Sunt încălcate, de asemenea, și considerentele de principiu reținute în Deciziile nr.1 din 10 ianuarie 2014 și nr.406 din 15 iunie 2016, cu privire la încălcarea principiului autonomiei locale și a imposibilității constituirii dreptului de administrare concomitent cu acela de proprietate, precum și cele reținute cu privire la situația excepțională în care transferul unui bun din proprietatea publică exclusivă a statului și a unităților administrativ-teritoriale se poate face prin lege organică.

65. Curtea observă că dispozițiile art.16 alin.(1) și (2) din Legea fundamentală nu au incidență în cauză.

66. Referitor la art.II alin.(2)-(4) și art.III din legea criticată, Curtea reține că acestea rămân fără obiect, prin declararea ca neconstituționale a prevederilor art.I și art.II alin.(1) din aceeași lege, de care sunt indisolubil legate. Aceasta deoarece dispozițiile legale declarate neconstituționale, constituie elemente fundamentale ale legii (a se vedea, *ad similibet*, par.67 și 68 ale Deciziei nr.61 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.219 din 30 martie 2017).

67. 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 pentru modificarea art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică și pentru trecerea unui imobil din domeniul public al statului și din administrarea Instituției Prefectului – Județul Bacău, în domeniul public al județului Bacău este neconstituțională.

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 29 mai 2019.

Președintele

Curții Constituționale,

prof. univ. dr. Valer DORNEANU



MAGISTRAT ASISTENT,

Cristina/Cătălina Turcu