



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
87/2.5.2019

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

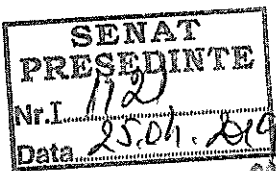
Dosar nr.1095A/2019

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 3384 / 25 APR 2019

Domnului

Călin Constantin Anton POPESCU-TĂRICEANU

Președintele Senatului



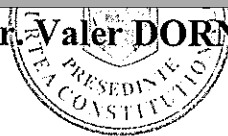
1871/2019
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea art.9 alin.(1) din Legea 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.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 14 mai 2019 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pvd@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 29 mai 2019.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

Președinte,

Prof.univ.dr. Valer DORNEANU



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**

București, aprilie 2019

Domnului VALER DORNEANU**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE**asupra**

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

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 a fost transmisă de Parlament Președintelui României, în vederea promulgării, la data de 6 aprilie 2019.

Prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 136 alin. (3) și alin. (4), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

1. Art. I din lege încalcă prevederile art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 16 alin. (1) și alin. (2), art. 61 alin. (1), art. 136 alin. (3) și alin. (4), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție

1.1. Potrivit dispozițiilor art. 860 alin. (3) din Codul civil: „Bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale potrivit unei legi organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice. 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”. Acest articol conține două teze: prima teză vizează bunurile ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului, iar teza a doua bunurile aflate în domeniul public al statului dar care nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

Art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, în forma în vigoare, ce prevede că: „Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau 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” se referă la procedura la care face trimitere teza a doua din conținutul art. 860 din Codul civil.

Bunul ce face obiectul transmiterii prin prezenta lege este calificat, prin legea organică, drept bun ce face obiectul exclusiv al proprietății publice a statului. Astfel, potrivit Anexei Legii nr. 213/1998, capitolul I, pct. 29, „terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea: Parlamentul, Președinția, Guvernul, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și instituțiile publice subordonate acestora; instanțele judecătorești și parchetele de pe lângă acestea; unități ale Ministerului Apărării Naționale și ale Ministerului de Interne, ale serviciilor publice de informații, precum și cele ale Direcției generale a penitenciarelor; 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” sunt considerate bunuri care fac parte din domeniul public al statului, făcând astfel obiect exclusiv al proprietății publice prin declararea lor ca atare în legea organică.

Completarea prin legea criticată a art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, 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 după cum bunurile fac sau nu obiectul exclusiv al proprietății publice, lipsește norma de claritate, precizie și previzibilitate, prin raportare la teza întâi a art. 860 alin. (3) din Codul civil, fiind contrară art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii. Un argument suplimentar încălcării acestei norme constituționale este reprezentat de faptul că, în prezența unor modalități alternative de trecere a unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, nu este clar care modalitate va fi aleasă și în baza căror criterii.

În plus, această normă poate fi interpretată în sensul în care și un bun care nu face obiect exclusiv al proprietății publice ar putea fi transferat din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale prin lege, acest lucru fiind contrar art. 1 alin. (4) și art. 16 alin. (1) din Constituție, așa cum instanța constituțională a reținut în jurisprudența sa. Din acest motiv, apreciem 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 și o încălcare a separației puterilor în stat, contrar 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 de Guvern în acest sens.

Prin Decizia nr. 406/2016, analizând constituționalitatea unei legi prin care un teren a fost transmis din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, Curtea Constituțională a statuat 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. Totodată, potrivit art. 136 alin. (2) din Constituție raportat la art. 860 alin. (3) teza a doua din Codul civil, în celelalte cazuri, 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, 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 (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragrafele 176-178). Prin urmare, Curtea reține 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”.

Pe cale de consecință, în situația de față sunt aplicabile considerentele cu valoare de principiu ale Curții Constituționale din Decizia nr. 406/2016 conform căroră „în situația particulară a terenurilor 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 terenul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice”.

1.2. În continuarea aspectelor dezvoltate mai sus, reținem că singura situație particulară în care Parlamentul poate adopta o lege prin care să realizeze un transfer *ut singuli* este cea în care bunul vizat face obiect exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

Prin modificarea adusă art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică și prin reglementarea posibilității ca „trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face prin lege sau (...) prin hotărâre a Guvernului” 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 chiar rolului Parlamentului și funcției sale de legiferare, precum și principiului separației puterilor în stat.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că „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 a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, 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” (Decizia nr. 777/2017, par. 24, Decizia nr. 494/2013, Decizia nr. 574/2014 par. 21).

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, viciu care 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 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”.

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, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale.

Prin modul său de redactare, art. I din legea dedusă controlului de constituționalitate încalcă normele constituționale amintite, considerentele dezvoltate anterior aplicându-se și în această situație.

Nu în ultimul rând, reglementarea posibilității Parlamentului de a adopta 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.

2. Art. II din lege încalcă prevederile art. 136 alin. (3) și alin. (4) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Potrivit articolului II alin. (1) și (2) din legea supusă controlului de constituționalitate „(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 acesteia, pe bază de protocol. Instituția Prefectului – Județul Bacău va suporta, în funcție de suprafața deținută, cota-parte din totalul cheltuielilor de funcționare și întreținere”.

2.1. Considerentele cu valoare de principiu reținute în jurisprudența Curții Constituționale statuează că 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”. Acest considerent nu se referă însă la modificarea procedurii de drept comun

stabilite pentru bunurile proprietate publică neexclusivă prevăzută 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, prin care un anumit bun este extras dintr-o categorie declarată ca obiect exclusiv al proprietății publice, operațiune realizată prin lege organică.

Această concluzie rezultă și din conținutul dispozițiilor art. 860 alin. (3) din Codul civil care prevăd că „Bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale potrivit unei legi organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice. 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”. Așa cum am arătat la pct. 1.1 din prezenta sesizare acest articol conține două teze: prima teză vizează bunurile ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului, iar teza a doua bunurile aflate în domeniul public al statului dar care nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice. 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.

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 anexa Legii nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, care prevede la capitolul I, pct. 29 că fac parte din domeniul public al statului „terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea: Parlamentul, Președinția, Guvernul, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și instituțiile publice subordonate acestora; instanțele judecătorești și parchetele de pe lângă acestea; unități ale Ministerului Apărării Naționale și ale Ministerului de Interne, ale serviciilor publice de informații, precum și cele ale Direcției generale a penitenciarelor; 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”. În consecință, imobilul și terenul în care își desfășoară activitatea Instituția Prefectului Bacău sunt considerate, prin declarația legii, obiect exclusiv al proprietății publice.

Din această perspectivă, dispozițiile art. II din legea supusă controlului de constituționalitate rămân în contradicție cu punctul amintit din anexă, nemodificat, încălcându-se atât dispozițiile art. 136 alin. (3) din Constituție prin transferul unui bun care rămâne obiect exclusiv al proprietății publice, cât și jurisprudența Curții Constituționale care face referire la necesitatea „modificării legii organice prin care terenul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice” și pe cale de consecință, efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale prevăzut de art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală.

2.2. Legea supusă controlului de constituționalitate menționează că 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.

Art.136 alin. (4) din Constituție prevede: „Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică”.

În ceea ce privește dreptul de administrare, acesta este un drept real corespunzător proprietății publice și, potrivit art. 867 din Codul civil, „(1) Dreptul de administrare se constituie prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean sau, după caz, a consiliului local; (2) Autoritățile prevăzute la alin. (1) controlează modul de exercitare a dreptului de administrare”.

De asemenea, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că „dreptul de administrare conferă titularului atributele posesiei, folosinței și dispoziției, însă nu în mod necondiționat, întocmai ca dreptul de proprietate, ci cu respectarea strictă a obligațiilor prevăzute în actul de constituire, precum și a limitelor materiale și juridice ale bunului asupra căruia se constituie; de aici rezultă și inopozabilitatea dreptului de administrare față de autoritățile publice care l-au constituit.” (Decizia nr. 1/2014). În aceeași decizie, Curtea a reținut că „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, întrucât ele sunt chiar titularele 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”.

Aplicând aceste considerente jurisprudențiale la soluția legislativă criticată, rezultă 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 dispozițiilor art. 136 alin. (4) din Legea fundamentală, ce consacră la nivel constituțional modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați 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, în ansamblul său.



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS**