



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. **3894** / **05 MAY 2022**

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.1153A/2022

Biroul permanent al Senatului

L. 106..... / 6.05.2022

Domnului
Florin-Vasile CÎȚU
Președintele Senatului

SENATUL ROMÂNIEI

Nr. II / 1405 / 06.05.2022

L. 106/2021 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 privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii nr.54/2018 privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate "C.F.R." - S.A., în domeniul public al orașului Teiuș și în administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 25 mai 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 2 iunie 2022.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,

Prof.univ.dr. **Valer DOBNEANU**

R O M Â N I A

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1/534 / 2022



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 3873 / 05 MAY 2022

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 5 mai 2022

CP1/803/5.05.2022

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 privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii nr. 54/2018 privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate "C.F.R." - S.A., în domeniul public al orașului Teiuș și în administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba

În data de 16 aprilie 2022, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din

administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii nr. 54/2018 privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate "C.F.R." - S.A., în domeniul public al orașului Teiuș și în administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba (L 106/2021, PL-x. 247/2021).

Prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 52, art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1), art. 120 alin. (1), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

1. Art. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate prevede: „Art. 1. - Se aprobă trecerea din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al orașului Teiuș în proprietatea privată a orașului Teiuș a unei părți din terenul în suprafață de 74.496 mp., respectiv a terenului în suprafață de 29.430 mp. aferent blocurilor, caselor de locuit și anexelor gospodărești, precum și a curților și grădinilor din jurul acestora, cuprinse în Anexa care face parte integrantă din prezenta lege”.

În privința acestui transfer al dreptului de proprietate din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al orașului Teiuș în proprietatea privată a orașului Teiuș, semnalăm că procedura ce vizează „Trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat al aceluiași titular al dreptului de proprietate” este reglementată în art. 361 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, care la alin. (2) prevede că: „Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia se face prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, dacă prin lege nu se dispune altfel”. În conformitate cu această procedură, în instrumentul de prezentare și motivare al hotărârii cu privire la trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia trebuie să se regăsească, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public local, actele încheiate cu nerespectarea acestei cerințe fiind lovite de nulitate absolută. Altfel spus, în situația trecerii unui bun din domeniul

public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia, legea are în vedere ca modalități de manifestare a dispoziției juridice, mijloace de drept administrativ, iar nu legea ca act al Parlamentului.

Față de cele de mai sus, considerăm că soluția legislativă criticată - ce face abstracție de manifestarea de voință a Consiliului Local Teiuș și de procedura administrativă - contravine nu numai principiului legalității statuat în art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la dispozițiile art. 361 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, ci și art. 120 alin. (1) din Constituție ce consacră principiul autonomiei locale.

2. Alineatul (1) al articolului 1 și Anexa din Legea nr. 54/2018, modificate potrivit art. 2 din legea dedusă controlului de constituționalitate, prevăd: „Art. 1. - (1) Se aprobă transmiterea unui teren în suprafață totală de 45.066 mp. situat în orașul Teiuș, județul Alba, având datele de identificare prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezenta lege, din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R.” - S.A., în domeniul public al orașului Teiuș și în administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba, în vederea realizării unor investiții de utilitate publică”.

În ceea ce privește transferul bunurilor aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, 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 are în vedere bunurile aflate în domeniul public al statului, dar care nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice. Bunurile care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice pot fi transferate din proprietatea publică a statului în cea a unităților

administrativ-teritoriale în condițiile art. 292 din Codul administrativ. Astfel, art. 292 alin. (1) din Codul administrativ - 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 al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, prin hotărâre a Guvernului, inițiată de autoritățile prevăzute la art. 287 lit. a), care au în administrare bunul respectiv, dacă prin lege nu se dispune altfel”. - reprezintă procedura la care face trimitere teza a doua din conținutul art. 860 din Codul civil.

Or, bunul vizat de legea criticată - teren intravilan în suprafață de 45.066 mp identificat cu nr. cadastral 71137 Teiuș, CF 71137 și situat în Orașul Teiuș, Aleea Sportivă, județul Alba - nu reprezintă un bun proprietate publică exclusivă. În Anexa ce face parte integrantă din legea dedusă controlului de constituționalitate, acest teren are nr. MFP 147826 și este încadrat la codul de clasificare 8.10.06 în anexa nr.16 la Hotărârea Guvernului nr. 1705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare. Precizăm că în conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 12/1998 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române, imobilul cu nr. MFP 147826 face parte din infrastructura feroviară, proprietate publică a statului, iar administrarea acestuia se asigură de către Compania Națională de Căi Ferate „CFR” - S.A în baza unui contract de concesiune. Totodată, potrivit art. 11 alin. (1) lit. a) din OUG nr. 12/1998 „Infrastructura feroviară publică se compune din: a) liniile ferate de circulație, terenul aferent pe care sunt construite, precum și terenurile situate de o parte și de alta a axei căii ferate, care constituie zona de siguranță a infrastructurii feroviare;”.

Rezultă, așadar, că bunul al cărui transfer se dispune din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate ”C.F.R.” - S.A., CUI MT 13633330 CUI RO 11054529, este nominalizat generic în categoria cuprinsă în Anexa 2 pct. 10 la Codul administrativ, intitulată: „Lista cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al statului”, cu următorul cuprins: „10. infrastructura căilor ferate, inclusiv tunelele și lucrările de artă”.

Însă, în privința acestei categorii de bunuri - similar raționamentului realizat de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 384/2019 par. 57 referitor la reglementarea anterioară a proprietății publice a statului - nominalizarea în anexa Codului administrativ nu are semnificația declarării acestora ca obiect exclusiv al proprietății publice. Tot instanța constituțională, prin aceeași decizie, a stabilit că enumerarea din anexă are caracter exemplificativ, iar prin aceasta s-a încercat o delimitare, în principiu, a domeniului public al statului, a domeniului public județean și a domeniului public local al comunelor, orașelor și municipiilor. Subliniem că această jurisprudență a Curții Constituționale s-a conturat ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 54/2018 privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R.” - S.A., în domeniul public al orașului Teiuș și în administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 210 din 8 martie 2018. De aceea, considerăm că orice intervenție legislativă ulterioară asupra acestui act normativ nu poate face abstracție de faptul că instanța constituțională a statuat că nominalizarea generică a bunului în anexa Codului administrativ nu are semnificația declarării acestuia ca obiect exclusiv al proprietății publice.

În aceste condiții, având în vedere că bunul supus transferului prin legea criticată 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 Local Teiuș, potrivit art. 292 alin. (1) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, procedură la care face trimitere teza a doua a art. 860 din Codul civil.

Astfel, prin nesocotirea dispozițiilor art. 860 din Codul Civil coroborat cu art. 292 alin. (1) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului legalității statuat în art. 1 alin. (5) din Constituție.

Mai mult, nerespectarea procedurii legale și lipsa manifestării de voință a Consiliului Local Teiuș atrage și încălcarea art. 120 alin. (1) din Constituție ce consacră principiul autonomiei locale.

În acord cu jurisprudența constituțională, arhitectura proprietății publice neexclusive se întemeiază pe dispozițiile art. 102 alin. (1) teza finală și ale art. 120 alin. (1) din Constituție. Prin Decizia nr. 384/2019 mai sus citată se reține că: „[...] 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”. Prin aceeași decizie, Curtea reține că inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește transferul bunurilor în patrimoniul acestora, inclusiv al celor din domeniul public reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție.

Deși prin OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ se abrogă procedura transferului de bunuri proprietate publică prevăzută în Legea nr. 213/1998, soluția legislativă cuprinsă în art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 – care prevedea că „trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face [...] prin hotărâre a Guvernului” – a fost preluată de dispozițiile art. 292 alin. (1) din OUG nr. 57/2019, fiind completată cu sintagma „dacă prin lege nu se dispune altfel”.

Din această perspectivă, apreciem că jurisprudența Curții Constituționale se aplică *mutatis mutandis* și în ceea ce privește procedura stabilită în art. 292 alin. (1) din Codul administrativ. Astfel, prin Decizia nr. 537/2019 acest aspect a fost dezlegat chiar de instanța constituțională în sensul că: „Noua prevedere legală nu poate fi interpretată decât în conformitate cu Decizia nr. 384 din 29 mai 2019, paragrafele 37, 41 și 55, respectiv că transferul unui bun, care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se va realiza prin hotărâre a Guvernului”.

Mai mult, în par. 55 din Decizia nr. 384/2019, Curtea Constituțională a reținut că introducerea „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.”

Printr-o bogată jurisprudență, instanța constituțională a reținut 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 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.

Totodată, 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, aspect ce contravine și prevederilor art. 102 alin. (1) din Constituție ce consacră rolul Guvernului.

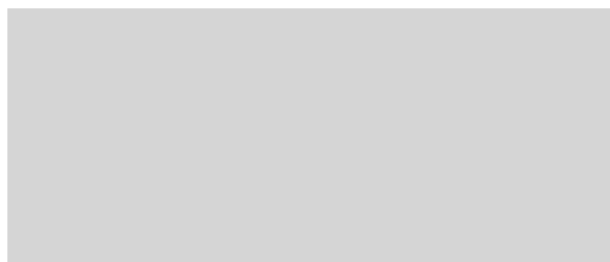
Dintr-o altă perspectivă, subliniem că există și o jurisprudență constantă prin care s-a statuat interdicția reglementării transferului interdomenial al bunurilor proprietate publică prin lege cu caracter individual. (Decizia nr. 600/2005, Decizia nr. 970/2007, Decizia nr. 494/2013, Decizia nr. 574/2014, Decizia nr. 406/2016, Decizia nr. 118/2018, Decizia nr. 384/2019, Decizia nr. 537/2019, Decizia nr. 538/2019).

De altfel, prin Decizia nr. 538/2019, dar și prin Decizia nr. 537/2019, Curtea Constituțională a admis ca întemeiată și critica privind încălcarea art. 147 alin. (4) din Constituție, deoarece nu au fost respectate „deciziile Curții Constituționale cu privire la interzicerea reglementării prin lege cu privire la un caz determinat, relevantă fiind Decizia nr. 118/2018”. Totodată, în jurisprudența sa recentă, instanța constituțională a reținut într-o speță similară că: „(...) are o bogată jurisprudență în materia transferului interdomenial al bunurilor proprietate publică (a statului sau a unităților administrativ-teritoriale), precum și cu privire la interdicția reglementării prin legi cu caracter individual, considerentele pe care s-au întemeiat deciziile de admitere a obiecțiilor de neconstituționalitate în cauzele soluționate în prealabil fiind aplicabile *mutatis mutandis* și în prezenta cauză” (Decizia nr. 57/2022, par. 21).

Față de această jurisprudență constantă a Curții Constituționale, apreciem că Legea privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii nr. 54/2018 privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate ”C.F.R.” - S.A., în domeniul public al orașului Teiuș și în administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba contravine și dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție.

În concluzie, considerăm că soluția legislativă criticată - ce face abstracție de jurisprudența constituțională în materia transferului interdomenial al bunurilor proprietate publică și a interdicției de a reglementa prin legi cu caracter individual - a fost adoptată cu încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat, a principiului legalității și a principiului autonomiei locale, precum și cu nesocotirea rolului constituțional al Parlamentului, al Guvernului, dar și cel al Curții Constituționale.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii nr. 54/2018 privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate "C.F.R." - S.A., în domeniul public al orașului Teiuș și în administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba este neconstituțională în ansamblul său.



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS**