

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 405

din 21 septembrie 2022

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 3 și 20 și ale art. II din Legea pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, precum și a legii în ansamblul său

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciocină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Iuliana Scântei	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Benke Károly	— prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate privind Legea pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, obiecție formulată de un număr de 51 de deputați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3.489 din 20 aprilie 2022 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.069A/2022.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se arată că expunerea de motive care însoțește propunerea legislativă nu conține nicio informație referitoare la impactul financiar al acesteia, iar aceasta a fost adoptată în lipsa fișei financiare. Nici inițiatorii și nici Camerele Parlamentului nu au solicitat întocmirea fișei financiare, singura solicitare adresată Guvernului fiind aceea de a transmite, în conformitate cu art. 111 alin. (1) din Constituție, punctul de vedere în sensul susținerii sau respingerii propunerii legislative. Au fost încălcate, astfel, dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție.

4. Se consideră că propunerea legislativă este nejustificată și nefundamentată, iar documentul de fundamentare (expunerea de motive) este atât formal, cât și substanțial neconform cu exigențele Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, aspect incompatibil cu principiul legalității stabilit de art. 1 alin. (5) din Constituție. Totodată, se susține că aceasta este lipsită de claritate și previzibilitate, sens în care se menționează că noțiunile folosite în cuprinsul propunerii, cu trimitere specială la cea de „deținător”, sunt de natură să genereze situații juridice absurde. Se încalcă, astfel, principiul securității juridice.

5. Se arată că art. I pct. 20 [cu referire la art. 41 alin. (10)] din legea criticată stabilește că terenurile aferente casei de locuit și anexelor gospodărești, precum și curtea și grădina din jurul acestora intră în proprietatea deținătorului terenului de la data depunerii unei astfel de solicitări. Practic, prin textul votat se ajunge la o uzucapiune instantanee în favoarea actualilor deținători, fiind astfel suficient pentru o persoană să dețină temporar terenul la momentul la care solicită intabularea dreptului de proprietate.

6. Se arată că efectul art. 30 din Decretul-lege nr. 58/1974 a fost acela că, în multe cazuri, circulația terenurilor a fost mult restrânsă sau s-a produs fără încheierea de acte, pentru evitarea consecinței trecerii terenului în proprietatea statului. Situația din anul 1990 a terenurilor aferente casei de locuit era

aceea a unor terenuri aflate în posesia deținătorilor sau a autorilor acestora de o perioadă îndelungată de timp și pentru care aceștia nu dețineau acte care să ateste dreptul de proprietate.

7. Textul criticat trimite în mod formal la Decretul-lege nr. 42/1990 din moment ce se referă la actualii proprietari, și nu la cei de la momentul emiterii decretului-lege. Astfel, noua lege nu se poate referi la situația juridică a actualilor deținători. Posesia este o stare de fapt privitoare la bunul imobil, care nu reflectă întotdeauna dobândirea proprietății de către posesor. Reglementarea criticată nesocotește astfel însăși ideea de uzucapiune, ceea ce duce la o discriminare față de protecția de care se bucură proprietatea privată, nefiind admisibil ca deținătorii temporari ai unor proprietăți să aibă un regim mai favorabil decât regimul juridic stabilit prin uzucapiune.

8. Consecința aplicării unui astfel de text legal va fi un șir de litigii generate de suprapunerile inevitabile între drepturile unor persoane care nu și-au intabulat dreptul de proprietate și a celor care au făcut-o fără a deține vreun act, în temeiul noii reglementări.

9. Se susține că este încălcat dreptul de proprietate al persoanelor care dețin în prezent dreptul de proprietate asupra terenurilor vizate. Se arată că aceste terenuri sunt în patrimoniul cuiva, dificilă fiind doar identificarea/probarea persoanei proprietarului. Astfel, se încalcă dreptul de proprietate al actualului proprietar, fie că este determinat, fie că este indeterminabil, fiind preferat posesorul notat în registrul agricol. Dacă se poate înțelege raționamentul de ordin practic — și anume că identificarea proprietarului poate fi o operațiune dificilă și că anumite măsuri ar trebui luate pe cale legislativă, totuși, varianta selectată pentru reglementare își pierde din start prezumția de bună-credință. Această uzucapiune instantanee, respectiv expropriere în interes privat, este contrară Constituției.

10. Nici măcar nu este menționat intervalul de timp în care actualul deținător trebuie să figureze în registrul agricol, fiind suficient să figureze de o zi pentru a putea beneficia de efectele acestei legi. Punând în balanță situația proprietarului cu situația posesorului neproprietar, legiuitorul dă preferință celui de-al doilea, fără a exista o explicație, o culpă ori un minim raționament pentru această decizie, de altfel, și fără o procedură bine stabilită, previzibilă.

11. Art. II din legea supusă controlului încalcă egalitatea în drepturi, precum și principii care stau la baza sistemului de salarizare — cele privind nediscriminarea, egalitatea și importanța socială a muncii —, ceea ce duce la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție.

12. Introducerea unui termen special pentru o creștere salarială în favoarea unei categorii foarte restrânse de cetățeni, raportat la numărul total al beneficiarilor Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, este

neconstituțională și este de natură să conducă la nemulțumirea unor largi categorii de cetățeni și la demotivarea acestora.

13. Se mai susține că legea criticată încalcă art. 1 alin. (4) și art. 61 alin. (1) din Constituție, întrucât art. 1 pct. 3 prelungeste Programul național de cadastru și carte funciară „până la finalizarea înregistrării sistematice a imobilelor la nivelul întregii țări”. Or, acest program se aprobă prin hotărâre a Guvernului, sens în care a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 294/2015. În consecință, modificarea aspectelor referitoare la derularea acestui program, inclusiv durata acestuia, nu se poate realiza decât prin hotărâre a Guvernului. În consecință, prelungirea acestui program prin lege excedează domeniului legii și încalcă art. 1 alin. (4) și art. 61 alin. (1) din Constituție. În sensul celor expuse se invocă Avizul Consiliului Legislativ nr. 41/2022.

14. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

15. Guvernul apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

16. Cu privire la criticile de neconstituționalitate formulate prin prisma încălcării art. 138 alin. (5) din Constituție, se arată că președintele Senatului a solicitat Guvernului, în data de 21 decembrie 2021, atât transmiterea punctului de vedere și informarea asupra implicațiilor bugetare, cât și fișa financiară, aspecte care se regăsesc pe site-ul Senatului la fișa proiectului (L60/2022), precum și în Adresa Departamentului pentru Relația cu Parlamentul nr. 12.147 din 22 decembrie 2021, prin care s-a solicitat Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației transmiterea unui punct de vedere cu privire la inițiativa legislativă analizată.

17. Cu privire la pretinsa încălcare a art. 1 alin. (5) din perspectiva caracterului sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și la lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative, se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a inițiativei legislative.

18. Referitor la pretinsa încălcare a prevederilor art. 16 alin. (1) și ale art. 44 din Constituție, din perspectiva faptului că se instituie un regim discriminatoriu față de drepturile dobândite în temeiul uzucapiunii reglementate de Codul civil, textul actual reglementând o uzucapiune instantanee în favoarea actualilor deținători ai construcțiilor, se arată că regimul stabilit este aplicabil tuturor persoanelor care se regăsesc în situații ce cad sub incidența acestor dispoziții. Or, egalitatea în drepturi a cetățenilor nu este cu nimic afectată atunci când legea se aplică diferit unor subiecte de drepturi și obligații aflate în situații diferite.

19. Din analiza criticilor de neconstituționalitate rezultă faptul că autorii acestora critică modalitatea de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 41 alin. (10) din Legea nr. 7/1996, considerând că acestea echivalează cu o uzucapiune instantanee în favoarea actualilor deținători ai construcțiilor; însă, în opinia Guvernului, articolul de lege criticat pentru neconstituționalitate nu înlătură de la aplicare regulile din materia uzucapiunii reglementate de Codul civil.

20. În ceea ce privește pretinsa încălcare a art. 44 din Constituție, autorii sesizării de neconstituționalitate se raportează la situația ipotetică a existenței unor persoane care nu și-au intabulat dreptul de proprietate asupra terenurilor în cauză,

altele decât deținătorii actuali ai acestora. Practic, autorii sesizării de neconstituționalitate prezumă existența unui proprietar asupra terenurilor respective, considerând însă că, în practică, este dificilă identificarea și/sau probarea persoanei proprietarului. Așadar, aceștia nu sunt titularii unui drept de proprietate privată care să se bucure de protecția instituită prin dispozițiile art. 44 din Legea fundamentală. Prin urmare, prevederile legale supuse controlului de constituționalitate nu sunt de natură a crea niciun prejudiciu titularilor de drepturi reale, astfel încât nu poate fi reținută încălcarea dreptului de proprietate privată prevăzut de art. 44 din Constituție. Totodată, susținerile autorilor sesizării de neconstituționalitate reprezintă o chestiune de aplicare și interpretare a legii, de competența exclusivă a instanțelor judecătorești, în raport cu situațiile de fapt deduse judecății.

21. În ceea ce privește pretinsa încălcare a art. 16 alin. (1) din Constituție, din perspectiva faptului că prin art. 11 din lege se introduce un termen special pentru o creștere salariată în situația unei categorii foarte restrânse de cetățeni — personalul din cadrul Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară și al instituțiilor sale subordonate —, se arată că normele referitoare la salarizarea corespunzătoare a angajaților antereferiți nu constituie nicidecum o încălcare a principiului constituțional al egalității în drepturi sau a principiilor care stau la baza sistemului de salarizare, ci, din contră, asigură eliminarea discrepanțelor între angajații cu aceeași funcție, aceeași vechime și aceeași studii.

22. Respectarea principiului nediscriminării și importanței sociale a muncii, prin salarizarea unitară, are în vedere eliminarea oricăror forme de discriminare și instituirea unui tratament egal pentru personalul din sectorul bugetar care desfășoară aceeași activitate și are aceeași vechime în muncă și în funcție, iar respectarea principiului egalității prevede asigurarea de salarii de bază egale pentru muncă cu valoare egală. Niciunul dintre aceste principii nu este încălcat prin normele adoptate de Parlament, atâta vreme cât salarizarea unitară se aplică prin raportare la diferitele categorii de personal (administrație centrală sau locală, personalul din sănătate, învățământ, cercetare etc.), și nu la întregul personal plătit din fonduri publice.

23. Referitor la pretinsa critică de neconstituționalitate a textului propus pentru art. 9 alin. (23¹) din Legea nr. 7/1996, din perspectiva încălcării art. 1 alin. (4) și art. 61 alin. (1) din Constituție, motivat de faptul că Programul național de cadastru și carte funciară este aprobat prin hotărâre a Guvernului, neputându-se interveni asupra duratei acestuia prin act normativ la nivel de lege, se arată că, în realitate, este criticată o variantă a art. 9 alin. (23¹) din Legea nr. 7/1996, diferită de cea a articolului în cauză, în forma trimisă spre promulgare. Astfel, se are în vedere faptul că, potrivit articolului criticat pentru neconstituționalitate „Programul Național de Cadastru și Carte Funciară (...) se derulează până la finalizarea înregistrării sistematice a imobilelor la nivelul întregii țări”, însă, în forma legii trimisă spre promulgare, se prevede, la articolul în cauză, că „Programul Național de Cadastru și Carte Funciară (...) se derulează pe perioada prevăzută la alin. (22)”. Din analiza alin. (22) al art. 9 din Legea nr. 7/1996, rezultă că durata Programului este determinată la nivel de normă primară, iar norma criticată pentru neconstituționalitate nu face altceva decât să realizeze o trimitere la o altă normă, în condițiile art. 50 din Legea nr. 24/2000, republicată. Astfel, prevederile criticate nu dublează o altă reglementare în vigoare, ci, dimpotrivă, în scopul evitării paralelismului legislativ în reglementare, utilizează

în cuprinsul lor norma de trimitere, în condițiile art. 50 din Legea nr. 24/2000.

24. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

25. În conformitate cu dispozițiile art. 76 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea a solicitat secretarilor generali ai Camerei Deputaților și Senatului informații cu privire la solicitarea informării Guvernului, conform art. 111 alin. (1) din Constituție, și a fișei financiare, conform art. 15 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002 privind finanțele publice.

26. Secretarul general al Senatului a transmis adresele prin care președintele Senatului a solicitat punctul de vedere al Guvernului, informarea Guvernului asupra implicațiilor bugetare ale propunerii legislative și fișa financiară. Secretarul general al Camerei Deputaților a arătat că, întrucât prima Cameră sesizată a fost Senatul, corespondența menționată s-a realizat de Senat și că la nivelul Camerei Deputaților nu s-au solicitat documentele antereferate.

27. La termenul de judecată fixat pentru data de 2 iunie 2022, Curtea a dispus amânarea, în mod succesiv, a începerii dezbaterilor asupra cauzei pentru datele de 29 iunie 2022, 6 iulie 2022 și 21 septembrie 2022, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

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

28. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 în ansamblul său. Analizând criticile formulate, Curtea reține că obiectul analizei sale îl formează dispozițiile art. I pct. 3 și 20 și ale art. II, precum și legea în ansamblul său. Textele legale criticate în mod punctual au următorul cuprins:

— Art. I pct. 3: „(231) *Programul național de cadastru și carte funciară, finanțat în condițiile prezentei legi și gestionat de către Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, se derulează pe perioada prevăzută la alin. (2²)* (s.n. — până la finalizarea înregistrării sistematice a imobilelor la nivelul întregii țări).”;

— Art. I pct. 20: „(10) *Terenurile aferente casei de locuit și anexelor gospodărești, precum și curtea și grădina din jurul acestora, se înscriu în cartea funciară, conform cu dispozițiile art. 8 din Decretul-lege nr. 42/1990 privind unele măsuri pentru stimularea țărănimii, cu modificările și completările ulterioare, în lipsa actelor de proprietate și se intabulează dreptul de proprietate asupra acestora în favoarea actualilor deținători ai construcțiilor, în baza certificatului prin care se atestă că imobilul este înregistrat în registrul agricol, eliberat de unitatea administrativ-teritorială în raza căreia este amplasat imobilul și a documentației cadastrale.*”;

— Art. II: „Începând cu luna următoare celei în care intră în vigoare prezenta lege, salariile de bază de care beneficiază personalul din cadrul Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară și al instituțiilor sale subordonate se stabilesc prin înmulțirea coeficienților corespunzători încadrării, prevăzuți în anexele la Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, cu salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată în vigoare.”

29. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art. 1 alin. (4) și (5) privind principiul separației puterilor în stat și exigențele de calitate a legii, art. 16 alin. (1) privind egalitatea în drepturi, art. 44 privind dreptul de proprietate privată, art. 61 alin. (1) privind rolul Parlamentului, precum și ale art. 138 alin. (5) privind obligația stabilirii sursei de finanțare a cheltuielilor bugetare.

(1.) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

30. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea antereferită, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia Curții Constituționale nr. 66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

31. Obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 51 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

32. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de două zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art. 77 alin. (3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

33. Propunerea legislativă a fost adoptată de Senat la 7 martie 2022, după care a fost transmisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, la data de 13 aprilie 2022. La data de 19 aprilie 2022 legea adoptată a fost depusă în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, la data de 20 aprilie 2022 a fost formulată prezenta obiecție de neconstituționalitate, iar la data de 26 aprilie 2022 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare.

34. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de protecție de 5 zile prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, astfel că urmează să se constate că obiecția este admisibilă.

35. În consecință, 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.

(2.) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Critica referitoare la încălcarea art. 138 alin. (5) din Constituție

36. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că nici inițiatorii și nici Camerele Parlamentului nu au solicitat întocmirea fișei financiare, singura solicitare adresată Guvernului fiind aceea

de a transmite, în conformitate cu art. 111 alin. (1) din Constituție, punctul de vedere în sensul susținerii sau respingerii propunerii legislative. Au fost încălcate, astfel, dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție.

37. Conform informațiilor cerute Camerei Deputaților și Senatului, Curtea constată că, sub semnătura președintelui Senatului și ca urmare a hotărârii Biroului permanent din ședința din data de 20 decembrie 2021, au fost solicitate: a) punctul de vedere al Guvernului și informarea Guvernului asupra implicațiilor bugetare, în conformitate cu art. 111 alin. (1) din Constituție; b) fișa financiară, în conformitate cu art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002, și art. 15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 472 din 4 iunie 2020. Prin urmare, cele arătate de autorii obiecției de neconstituționalitate — în sensul că nu ar fi fost solicitată fișa financiară — nu se susțin.

(2.2.) Critica referitoare la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție

38. Se susține, în esență, că propunerea legislativă este nejustificată și nefundamentată, iar documentul de fundamentare (expunerea de motive) încalcă exigențele Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010. Or, cu privire la aceste susțineri, Curtea reține că nu are competența de a analiza caracterul justificat sau fundamentat al unei „propuneri legislative” și nici fundamentarea expunerii de motive la aceasta. Mai mult, controlul de constituționalitate nu vizează propunerile legislative, ci legea adoptată și nepromulgată încă (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 42 din 8 iulie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 175 din 23 iulie 1993).

39. De altfel, în jurisprudența sa, respectiv Decizia nr. 238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 666 din 28 iulie 2020, paragrafele 36—40, Curtea a reținut că nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor inițiative legislative. Expunerea de motive și, cu atât mai puțin, modul său de redactare nu au consacrat constituțională. Curtea a reținut că expunerea de motive, prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituție, este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, însă, odată adoptată legea, rolul său se reduce doar la facilitarea înțelegerii scopului acesteia. Prin urmare, expunerea de motive nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate — metoda de interpretare teleologică. Faptul că expunerea de motive nu este suficient de precisă sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce la concluzia că însăși norma respectivă este neconstituțională pentru acest motiv, ea având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate. Nu este rolul Curții Constituționale să analizeze constituționalitatea legii prin prisma conținutului expunerii de motive. Așadar, controlul de constituționalitate vizează legea ca atare, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive.

(2.3.) Critica referitoare la încălcarea art. 1 alin. (5), art. 16 alin. (1) și art. 44 din Constituție

40. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că nedefinirea noțiunii de „deținător” cuprinsă în art. 1 pct. 20 din legea criticată este de natură a genera situații juridice absurde, ceea ce ar fi contrar art. 1 alin. (5) din Constituție.

41. Curtea observă că, potrivit art. 8 din Decretul-lege nr. 42/1990, „Terenul aferent casei de locuit și anexelor gospodărești, precum și curtea și grădina din jurul acestora, în zonele cooperativizate, constituie proprietatea particulară a deținătorilor; acestea pot fi înstrăinate și lăsate moștenire.

Terenul prevăzut la alin. 1, împreună cu lotul care poate fi atribuit în folosința membrului cooperativ, potrivit prevederilor art. 4, nu poate depăși suprafața de 6.000 metri pătrați pentru deținătorul casei de locuit”.

42. În același context normativ, art. 23 alin. (1) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, prevede că „Sunt și rămân în proprietatea privată a cooperativelor sau, după caz, a moștenitorilor acestora, indiferent de ocupația sau domiciliul lor, terenurile aferente casei de locuit și anexelor gospodărești, precum și curtea și grădina din jurul acestora, determinate potrivit art. 8 din Decretul-lege nr. 42/1990 privind unele măsuri pentru stimularea țărânimii”. Art. 41 alin. (10) din Legea nr. 7/1996 stabilește că „Terenurile aferente casei de locuit și anexelor gospodărești, precum și curtea și grădina din jurul acestora, determinate potrivit art. 8 din Decretul-lege nr. 42/1990 privind unele măsuri pentru stimularea țărânimii, se înscriu în cartea funciară, în lipsa actelor de proprietate, în baza certificatului prin care se atestă că imobilul este înregistrat în registrul agricol, eliberat de unitatea administrativ-teritorială în raza căreia este amplasat imobilul și a documentației cadastrale”.

43. Noul art. 41 alin. (10) din Legea nr. 7/1996, criticat în prezenta cauză, prevede că „(10) Terenurile aferente casei de locuit și anexelor gospodărești, precum și curtea și grădina din jurul acestora, se înscriu în cartea funciară, conform cu dispozițiile art. 8 din Decretul-lege nr. 42/1990 privind unele măsuri pentru stimularea țărânimii, cu modificările și completările ulterioare, în lipsa actelor de proprietate și se intabulează dreptul de proprietate asupra acestora în favoarea actualilor deținători ai construcțiilor, în baza certificatului prin care se atestă că imobilul este înregistrat în registrul agricol, eliberat de unitatea administrativ-teritorială în raza căreia este amplasat imobilul și a documentației cadastrale”.

44. Examinând dispozițiile legale anterior redactate, Curtea observă că noțiunea de „deținător” a fost folosită pentru prima oară, în contextul constituirii dreptului de proprietate asupra terenului aferent casei de locuit și anexelor gospodărești, precum și al curții și al grădinii din jurul acestora, de Decretul-lege nr. 42/1990 și a constituit obiectul de interpretare al autorităților administrației publice sau al instanțelor judecătorești. Astfel, titularii dreptului de constituire a dreptului de proprietate sunt: a) proprietarii construcțiilor care și-au edificat aceste construcții pe loturi atribuite de către cooperativele agricole de producție, dacă aveau calitatea de membri cooperativi sau alte persoane îndreptățite; b) dobânditorii construcțiilor prin acte de înstrăinare, încheiate cu foștii membri cooperativi. Noua reglementare continuă aceeași linie de gândire, astfel că actualul deținător al construcțiilor nu poate fi decât proprietarul originar sau subdobânditorii acestuia. Faptul că legea operează în continuare cu titulatura de deținător are în vedere ideea de acoperire a tuturor ipotezelor posibile, respectiv a situațiilor în care persoana în cauză nu a dobândit un drept real imobiliar asupra construcției prin neînscrisura acestuia în cartea funciară din varii motive (litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești, cunoașterea insuficientă a legislației în materie etc.), știut fiind

faptul că după intrarea în vigoare a Codului civil înscrierea în cartea funciară a dreptului real are un efect constitutiv de drepturi. Astfel, legiuitorul nu a dorit să excludă *de plano* această categorie de persoane din sfera celor îndreptățite la constituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor aferente caselor de locuit. Prin urmare, textul analizat nu are în vedere orice drept real prevăzut la art. 551 din Codul civil, ci numai pe cel de la pct. 1, fie el materializat prin înscrierea sa în cartea funciară, fie aflat în curs de înscriere. Dacă s-ar fi folosit noțiunea de proprietar al construcției, legea ar fi devenit restrictivă și ar fi vizat numai persoanele care au dobândit dreptul de proprietate prin înscrierea în cartea funciară. Noțiunea folosită acoperă însă și acele situații de tranziție aflate la limita dintre realitatea din teren și formalismul dreptului, permițând celor îndreptățiți să dobândească dreptul de proprietate asupra construcției (prin înscrierea în cartea funciară) și, în mod corelativ, asupra terenurilor aferente acesteia.

45. Nu se poate accepta ideea avansată de autorii obiecției potrivit căreia un deținător în sensul legii este și chiriașul, pentru că dreptul de proprietate asupra terenurilor se constituie ca urmare a unui drept similar asupra construcțiilor. Legiuitorul a considerat că dreptul real asupra construcției (drept originar) este criteriul pentru constituirea dreptului de proprietate asupra terenului (practic, un drept derivat). Regula este ca între dreptul existent și cel care se va constitui să existe o congruență conceptuală, excepția fiind aceea în care legiuitorul, în mod expres, derogă de la aceasta. Or, în cazul de față, legiuitorul nu numai că nu derogă, dar folosește un termen mai general pentru a acoperi toate situațiile posibile care nu se pliază pe înțelesul formal al Codului civil și pentru a remedia situațiile atipice întâlnite în teren, în care cei care dețin construcția nu și-au înscris dreptul real (de proprietate) în cartea funciară și nu au dobândit, în înțelesul Codului civil, dreptul de proprietate asupra construcției. Practic, legea îi încurajează să procedeze la înscrierea dreptului real în cartea funciară pentru că, odată realizată această operațiune, pot dobândi în proprietate și terenul aferent, în temeiul legii.

46. Totodată, se mai observă că și Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că, din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile-tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulelor mai mult sau mai puțin vagi pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație (de exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 31).

47. Prin urmare, Curtea constată că înțelesul noțiunii criticate este determinabil, sens în care trebuie să se apeleze atât la dispozițiile Decretului-lege nr. 42/1990, cât și la cele ale Codului civil.

48. Autorii obiecției mai susțin că este încălcat dreptul de proprietate al persoanelor care dețin în prezent dreptul de proprietate asupra terenurilor vizate pentru că legea permite constituirea dreptului de proprietate asupra acestora în favoarea deținătorilor construcțiilor din jur. Punând în balanță situația proprietarului cu cea a posesorului neproprietar, legiuitorul dă preferință celui de-al doilea, fără a exista o explicație, o culpă ori un minim raționament pentru această decizie, ceea ce încalcă egalitatea în drepturi.

49. Curtea observă că această critică pornește de la premisa greșită potrivit căreia textul criticat reglementează o formă atipică de uzucapiune. Or, în cauză, nu se pune problema unei prescripții achizitive, ci a unui mod de dobândire a dreptului de proprietate prin efectul legii [a se vedea art. 557 alin. (3) din Codul civil]. Mai mult, acest efect constitutiv al legii nu are în vedere terenurile aflate în proprietatea altor persoane, statul neputând constitui un drept de proprietate decât din terenurile aflate în proprietatea sa. Totodată, constituirea dreptului de proprietate s-a realizat conform art. 8 din Decretul-lege nr. 42/1990, textul criticat nefăcând altceva decât să precizeze modalitatea tehnică de realizare a înscrierii în cartea funciară, respectiv prin intabulare, conform art. 881 alin. (1) din Codul civil, indicând actul în temeiul căruia se face intabularea, respectiv certificatul prin care se atestă că imobilul este înregistrat în registrul agricol, eliberat de unitatea administrativ-teritorială în raza căreia este amplasat imobilul și documentația cadastrală (a se vedea, în acest sens, și art. 888 din Codul civil). Faptul că legea nu prevede că terenul respectiv face parte din domeniul public/privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale nu înseamnă că ea trebuie interpretată ca referindu-se la toate terenurile ce fac parte din fondul funciar al României.

50. Prin urmare, întrucât ipoteza normativă a textului nu vizează constituirea dreptului de proprietate a beneficiarilor legii criticate asupra terenurilor aflate în proprietatea privată a persoanelor fizice/juridice, nu se poate reține incidența art. 44 din Constituție.

51. Faptul că această constituire a dreptului de proprietate s-ar face pe terenuri neînscrise în cartea funciară și a căror situație juridică este incertă este o chestiune de interpretare și aplicare a legii, regula fiind aceea a constituirii dreptului pe terenuri care aparțin domeniului public/privat al statului/unității administrativ teritoriale, cu respectarea regulii de inalienabilitate a bunurilor aparținând proprietății publice și a principiilor enunțate în Decizia nr. 395 din 13 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 574 din 18 iulie 2017.

52. Autorii obiecției mai critică faptul că legea nu menționează intervalul de timp în care actualul deținător trebuie să figureze în registrul agricol, fiind suficient să figureze de o zi pentru a putea beneficia de efectele acestei legi. Or, astfel cum s-a precizat, Decretul-lege nr. 42/1990 este actul normativ care a definit sfera beneficiarilor constituirii dreptului de proprietate. Legea criticată nu face decât să actualizeze această situație și să se refere la beneficiarii actuali, sferă în care intră atât beneficiarul originar al măsurii, cât și cei derivați, respectiv subdobânditorii acestuia (indiferent de modalitatea în care s-a realizat transmiterea dreptului real asupra construcției). Prin urmare, nu se pune problema reglementării unei perioade minime pentru ca deținătorul construcției să figureze în registrul agricol al unității administrativ-teritoriale respective. De altfel, această critică demonstrează faptul că autorii sesizării realizează o permanentă paralelă între acest mod de constituire a dreptului de proprietate și uzucapiune; or, numai în această din urmă situație se pune problema unei perioade de timp minime în care trebuie exercitată posesia.

(2.4.) Critica referitoare la încălcarea art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (1) din Constituție

53. Autorii obiecției arată că introducerea unui termen special pentru o creștere salarială în favoarea unei categorii foarte restrânse de cetățeni, raportat la numărul total al beneficiarilor Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr. 492 din 28 iunie 2017, încalcă egalitatea în drepturi, precum și principiul care stă la baza sistemului de salarizare — cele privind nediscriminarea, egalitatea și importanța socială a muncii —, ceea ce duce la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție.

54. Cu privire la această critică, Curtea reține că principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. Ca urmare, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional. Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite. Nesocotirea principiului egalității are drept consecință neconstituționalitatea discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Curtea a mai stabilit că discriminarea se bazează pe noțiunea de „excludere de la un drept”, iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului. În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau o favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat (a se vedea Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994, și Decizia nr. 755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 9 februarie 2015, paragraful 23).

55. În jurisprudența sa (Decizia nr. 580 din 16 septembrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1131 din 26 noiembrie 2021, paragraful 24), Curtea a observat că la data de 1 iulie 2017 a intrat în vigoare Legea-cadru nr. 153/2017, prin care s-a reconfigurat grila de salarizare a personalului bugetar din România. Ținând seama de faptul că noua lege a salarizării a propus și modificări de optică a politicii și a filosofiei salariale, legiuitorul a prevăzut aplicarea etapizată a conținutului său, aplicare detaliată în prevederile art. 38. Astfel, Legea-cadru nr. 153/2017 nu prevede în mod expres decât salariile la nivelul anului 2022 (în anexele sale) și modul de calcul al acestora începând cu anul 2023. Pentru intervalul care începe la 1 iulie 2017 și până la nivelul anului 2021 inclusiv, legiuitorul a prevăzut, în art. 38 din lege, 3 modalități distincte de calcul al salariilor, în funcție de următoarele secvențe temporale: (i) 1 iulie—31 decembrie 2017; (ii) durata anului 2018 și (iii) intervalul 2019—2021. Ținând seama că în anul 2022 ar urma să se acorde salariile potrivit anexelor la lege, iar începând cu anul 2023 salariile ar trebui să se acorde potrivit art. 12 alin. (2) din Legea-cadru nr. 153/2017, rezultă că, în total, noua lege a salarizării a fost menită și rămâne încă menită se fie aplicată în 5 secvențe temporale distincte, în care cuantumul salariilor personalului bugetar va fi calculat în mod diferit.

56. Legea criticată devansează modul de calcul al salariilor aplicabile de la 1 ianuarie 2023 cu aproximativ 5 luni, aspect care, într-adevăr, relevă o diferență de tratament în raport cu ceilalți beneficiari ai Legii-cadru nr. 153/2017. Această diferență

de tratament a fost justificată prin faptul că „succesiunea și modalitatea de aplicare a legislației în materia salarizării au generat discrepanțe între angajați cu aceeași funcție, vechime și studii”, drept care „se impune remedierea acestei situații, în aplicarea principiilor reglementate de art. 6 din Legea nr. 153/2017, care stipulează salarizarea unitară, respectiv a principiului nediscriminării, care prevede eliminarea oricăror forme de discriminare și instituirea unui tratament egal cu privire la personalul din sectorul bugetar care prestează aceeași activitate și are aceeași vechime în muncă și în funcție și principiul egalității, care prevede asigurarea de salarii de bază egale pentru muncă cu valoare egală” (a se vedea motivarea amendamentului prin care textul criticat a dobândit configurația normativă actuală — Raportul comun al Comisiei pentru muncă și protecție socială și al Comisiei juridice, de disciplină și imunități — din cadrul Camerei Deputaților — din 12 aprilie 2022). Desigur, scopul avut în vedere de legiuitor este unul generos și nu creează un privilegiu de aplicare a Legii-cadru nr. 153/2017 din moment ce s-a avut în vedere corectarea unor nedreptăți salariale existente la nivelul Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară. Prin urmare, criteriul avut în vedere este unul justificat și obiectiv (existența unor discrepanțe salariale între angajați cu aceeași funcție, aceeași vechime și studii), aspect care a determinat adoptarea acestei soluții legislative în privința categoriei de personal anterefereite. Rezultă că art. 11 din lege nu încalcă art. 16 alin. (1) din Constituție.

57. În fine, invocarea art. 1 alin. (5) din Constituție este, în aceste condiții, formală, având în vedere că tratamentul diferențiat a fost aplicat tocmai pentru a se ajunge la respectarea chiar a principiilor de natură legală invocate ca fiind încălcate.

(2.5.) Critica referitoare la încălcarea art. 1 alin. (4) și art. 61 alin. (1) din Constituție

58. Autorii obiecției susțin că legea criticată prelungeste Programul național de cadastru și carte funciară „până la finalizarea înregistrării sistematice a imobilelor la nivelul întregii țări”. Or, acest program se aprobă prin hotărâre a Guvernului, sens în care a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 294/2015 privind aprobarea Programului național de cadastru și carte funciară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 309 din 6 mai 2015. Prin urmare, legea nu poate interveni într-un domeniu reglementat prin hotărâre a Guvernului.

59. Cu privire la această critică, Curtea reține că legea analizată nu modifică o hotărâre a Guvernului, ci stabilește data-limită a derulării Programului național de cadastru și carte funciară, respectiv până la finalizarea înregistrării sistematice a imobilelor la nivelul întregii țări. Faptul că o hotărâre a Guvernului prevedea anterior perioada în care această activitate se desfășoară nu înseamnă decât că hotărârea Guvernului urmează a fi adaptată după textul legii, ea nefiind izvor primar al dreptului constituțional. Este opțiunea legiuitorului să stabilească sfera de relații sociale care intră în conținutul legii și tot de opțiunea sa ține gradul de detaliere a diverselor aspecte în corpul legii. Prin urmare, Curtea nu poate censura o opțiune a legiuitorului și nu poate stabili în mod apodictic că anumite elemente de detaliere a unei proceduri nu țin de sfera legii.

60. În sensul celor de mai sus, se rețin paragrafele 103—105 din Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 302 din 25 martie 2021, potrivit cărora art. 73 alin. (1) din Constituție stabilește categoriile de legi (constituționale/organice/ordinare) ce pot fi adoptate în diverse domenii, fără ca vreo dispoziție a Constituției să limiteze obiectul legiferării. Legile ordinare nu au un domeniu prestabilit,

putând, prin urmare, reglementa orice categorie de relații sociale care nu intră în sfera legilor constituționale și organice. Astfel, Parlamentul are competența primară și exclusivă de a decide domeniul care face obiectul legiferării, în timp ce Guvernul are doar o competență derivată, secundară și consecutivă operei de legiferare realizate, care constă în organizarea punerii în aplicare a legii. Totodată, Parlamentul are competența de a ridica la rang de lege anumite elemente de conținut cuprinse chiar în actele de reglementare secundară, dacă apreciază că o asemenea operațiune este oportună. În consecință, există o plenitudine de competență a Parlamentului în privința opțiunii și obiectului legiferării, iar competența Guvernului de a organiza aplicarea legii se modelează, în mod invariabil, în funcție de conținutul legii. Cu alte cuvinte, niciun aspect al relațiilor sociale nu poate fi sustras acțiunii legii, pe motiv că acesta ar face obiectul exclusiv al unei hotărâri a Guvernului. Legiferarea presupune normarea unor acțiuni/conduite/comportamente de la cele mai generale la cele mai concrete, chiar cazuale, gradul de generalitate al legii fiind determinat, în mod exclusiv, de decizia de oportunitate a Parlamentului. Neexistând un grad de generalitate prestabilit al reglementării, este voința exclusivă a legiuitorului de a alege modalitatea concretă de legiferare, în raport cu obiectul de reglementare și scopul urmărit. Astfel, gradul de generalitate al unei legi este variabil în funcție de specificul relațiilor sociale reglementate și de finalitatea urmărită, sens în care legiuitorul este cel care optează pentru diferite forme și tehnici de exprimare a normelor juridice. Legiuitorul are competența să opteze pentru o soluție legislativă pe care o apreciază ca fiind concordantă în raport cu scopurile politicii sale legislative. După identificarea soluției care exprimă necesitatea unui scop practic de reglementare juridică, legiuitorul trece la o a doua operațiune, legiferarea, care cuprinde ideea sau soluția legiuitorului, el apreciază modalitățile tehnico-legislative prin intermediul cărora își poate transpune tehnic în lege soluția legislativă preconizată. În scopul realizării acestei soluții legislative, legiuitorul apelează la forma tehnico-juridică cea mai potrivită pentru realizarea cât mai directă și concretă în practică a ideii sale legislative; de aceea unele legi sunt mai generale sau mai puțin generale, iar altele

pot avea un conținut normativ cu un grad de concretețe foarte ridicat. Acestea reprezintă forme tehnico-juridice variabile de exprimare a voinței legiuitorului în funcție de obiectul de reglementare și scopul avut în vedere. De regulă, pentru realizarea scopului propus, legiuitorul alege cele mai simple, directe și eficiente forme de reglementare tehnică a soluțiilor sale de politică legislativă. Astfel, există o diferență între soluția legislativă (substanța reglementării) și soluția tehnică (formalizarea reglementării) pe care legiuitorul o alege pentru a-și realiza, în mod eficient, politica legislativă într-un anumit domeniu.

61. Prin urmare, faptul că o lege a reglementat în mod diferit o soluție care, în prezent, este cuprinsă într-o hotărâre a Guvernului nu încalcă art. 1 alin. (4) și art. 61 alin. (1) din Constituție. Nu în ultimul rând, Curtea observă că Legea nr. 150/2015 pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 459 din 25 iunie 2015, a stabilit că **„Se instituie Programul național de cadastru și carte funciară în scopul înregistrării gratuite a imobilelor în sistemul integrat de cadastru și carte funciară, realizării planului cadastral al imobilelor și deschiderii cărților funciare la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale”**. De asemenea, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscale-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1202 din 18 decembrie 2021, a modificat Legea nr. 7/1996 și a introdus alin. (2²) la art. 9 din Legea nr. 7/1996, text care prevede că **„Activitățile prevăzute în cadrul Proiectului major «Creșterea gradului de acoperire și incluziune a sistemului de înregistrare a proprietăților în zonele rurale din România» și care nu au fost finalizate în perioada de eligibilitate sunt incluse în Programul național de cadastru și carte funciară, care se derulează până la finalizarea înregistrării sistematice a imobilelor la nivelul întregii țări și vor fi finanțate din veniturile proprii ale Agenției Naționale”**. Toate aceste aspecte indică faptul că soluția legislativă criticată — și anume prelungirea derulării programului menționat — era deja reglementată printr-o normă de reglementare primară, iar textul criticat nu este decât o normă de corelare.

62. 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:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art. I pct. 3 și 20 și ale art. II din Legea pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, precum și legea în ansamblul său sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 21 septembrie 2022.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
MARIAN ENACHE

Prim-magistrat-asistent,
Benke Károly