



**Biroul permanent al Senatului**

L. 278. / 2.05.2022

## **AVIZ**

### **referitor la propunerea legislativă privind darea în administrare a unor suprafețe de teren**

Analizând propunerea legislativă privind darea în administrare a unor suprafețe de teren, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.Plx.90 din 14.03.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D269/15.03.2022,

## **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46 alin.(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:**

1. Propunerea legislativă are ca obiect, astfel cum reiese din Expunerea de motive, aprobarea dării „în administrarea/folosința” unităților administrativ-teritoriale a unor suprafețe de teren aflate în proprietatea publică a statului și în administrarea Ministerului Energiei și/sau Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității măsurilor propuse.

3. Analizând prezenta propunere legislativă semnalăm că, potrivit prevederilor art.136 alin.(4) din Constituție, bunurile proprietate publică pot fi date, în condițiile legii organice, „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”.

Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, constituie o concretizare a acestui text, menționându-se la **art.867 alin.(1)** modalitatea de constituire a **dreptului de administrare asupra bunurilor proprietate publică**, respectiv, prin **hotărâre a Guvernului**, iar la **art.874 alin.(3)** se

prevede că dispozițiile privind constituirea și încetarea acestui drept de administrare se aplică în mod corespunzător și **dreptului de folosință** asupra bunurilor proprietate publică.

Totodată, precizăm că darea în folosință gratuită este una dintre modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică prevăzute de art.297 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, iar decizia privitoare la alegerea modalității de exercitare a dreptului de proprietate publică a statului **ține de competența exclusivă a Guvernului, în exercitarea funcției de administrare a proprietății statului**, potrivit art.15 lit.d) din Codul administrativ.

Darea în administrare a bunurilor proprietate publică se realizează prin hotărâre a Guvernului, potrivit art.299 din Codul administrativ.

Darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică a statului se realizează tot **prin hotărâre a Guvernului**, potrivit art.349 din Codul administrativ.

Având în vedere cele de mai sus și, totodată, faptul că, asupra acestor aspecte s-a pronunțat și Curtea Constituțională, care prin **Decizia nr.1/2014**, a reținut că administrarea bunurilor proprietate publică/privată a statului, „*aparține, în mod exclusiv, Guvernului*”, apreciem că **soluția legislativă preconizată excedează competenței de legiferare a Parlamentului**, nefiind respectate prevederile **art.61 din Constituție**, referitoare la rolul Parlamentului, și prevederile **art.1 alin.(4) din Legea fundamentală**, referitoare la principiul separației puterilor în stat.

Precizăm că, în jurisprudența<sup>1</sup> constantă a Curții Constituționale, s-a reținut că „*Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul 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. (.....). 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*

---

<sup>1</sup> A se vedea, în acest sens, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017 și Decizia nr.58 din 16 februarie 2022.

**autorități consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă.”**

Ca urmare a celor de mai sus, menționăm că propunerea legislativă, prin obiectul său, dispune într-un domeniu care ține exclusiv de competența Guvernului, nu a Parlamentului, care nu se poate substitui autorității executive în privința administrării bunurilor proprietate publică.

4. Pe de altă parte, semnalăm și faptul că, de principiu, **legile** instituie norme cu caracter general, impersonal și cu repetabilitate în aplicare, având, prin urmare, **caracter normativ**.

Spre deosebire de actul normativ, **actul individual** reglementează un comportament concret sau rezolvă de regulă o situație concretă. Acesta nu instituie norme cu caracter de repetabilitate, consumându-se, de regulă, într-o singură aplicare.

Or, prin conținutul său, prezenta propunere legislativă **face parte din categoria actelor individuale**, având ca obiect reglementarea unei operațiuni juridice care constă în acordarea dreptului de folosință, cu titlu gratuit, pe termen limitat, *intuitu personae*, asupra unor bunuri imobile proprietate publică a statului.

În acest sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională, care în **Decizia nr.58/2022**, făcând trimitere la Decizia nr.1/2014, a reținut că **„dreptul de administrare se constituie, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, prin acte administrative cu caracter individual**, de încredințare a bunurilor proprietate publică regiilor autonome sau, după caz, autorităților administrației publice centrale sau locale și altor instituții publice de interes național, județean sau local, autoritățile care îl constituie având și dreptul de a controla modul în care este exercitat dreptul de administrare de către titularul său”.

\*

\*

\*

Având în vedere observațiile de mai sus, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată.

**PREȘEDINTE**

**Florin IORDACHE**

București

Nr.346/4.04.2022