

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 352

din 1 iulie 2025

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind transmiterea bunurilor imobile — teren cu construcțiile aferente din domeniul public al statului și din administrarea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara în domeniul privat al statului și succesiv în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, județul Timiș, și transmiterea unui bun imobil — teren din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciochină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Iuliana Scântei	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Simina Popescu-Marin	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind transmiterea bunurilor imobile — teren cu construcțiile aferente din domeniul public al statului și din administrarea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara în domeniul privat al statului și succesiv în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, județul Timiș, și transmiterea unui bun imobil — teren din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 142 din 10 ianuarie 2024 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 75A/2024.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Președintele României susține, în esență, că legea criticată încalcă o serie de norme și principii constituționale, precum cele referitoare la adoptarea unor legi cu caracter individual, principiul separației puterilor în stat, rolul constituțional al Parlamentului și al Guvernului, principiul egalității în fața legii, regimul proprietății publice și garanțiile sale, fiind contrară art. 1 alin. (4) și (5), art. 16 alin. (2), art. 44 alin. (1) și (2), art. 61, art. 135, art. 136 și art. 147 alin. (4) din Constituție.

4. Cu titlu introductiv, se arată că legea criticată are ca obiect de reglementare transmiterea a 35 de terenuri în suprafață totală de 501,4208 ha și a construcțiilor aferente din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia și, succesiv, transmiterea acestor terenuri și a construcțiilor aferente, împreună cu alte două terenuri în suprafață de 44,3154 ha, din domeniul privat al statului în proprietatea privată a Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I”.

5. Referitor la încălcarea art. 1 alin. (4), a art. 61 alin. (1) teza a doua, a art. 16 alin. (2), precum și a art. 147 alin. (4) din Constituție, se arată că, prin obiectul său de reglementare, legea are caracter individual, întrucât vizează transferul unui număr determinat de 35 de terenuri, prevăzute în anexa nr. 1 la lege, din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia și, ulterior, în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara. Similar, este reglementată transmiterea a încă două terenuri, prevăzute în anexa nr. 2 la lege, din domeniul privat al statului în proprietatea universității

menționate. Astfel, legea stabilește dispoziții pentru cazuri determinate concret, având un unic beneficiar, aspect ce îi conferă acesteia un caracter *intuitu personae*, discriminatoriu. Totodată, prin instituirea unor transferuri de terenuri din domeniul public sau privat al statului, Parlamentul a nesocotit dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție în componenta sa referitoare la separația puterilor în stat, reglementând într-un domeniu ce ține de competența de reglementare a Guvernului, ceea ce echivalează cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și cu transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Aceste vicii sunt de natură să antreneze — conform jurisprudenței instanței constituționale — neconstituționalitatea legii în ansamblul său. Sunt invocate, în acest sens, considerente reținute în jurisprudența Curții Constituționale, spre exemplu, Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, Decizia nr. 249 din 19 aprilie 2018, Decizia nr. 777 din 28 noiembrie 2017.

6. Referitor la încălcarea principiului separației puterilor în stat, a competenței Guvernului și a regimului proprietății publice, prevăzute de art. 1 alin. (4), art. 102 coroborat cu art. 108 alin. (1), art. 126 alin. (6), art. 136 și art. 147 alin. (4) din Constituție, se arată că, potrivit regulii stabilite de art. 361 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia se face prin hotărâre a Guvernului, dacă prin lege nu se dispune altfel.

7. Totodată, în ceea ce privește patrimoniul instituțiilor de învățământ superior de stat, sunt invocate dispozițiile art. 152 alin. (1) și ale art. 152 alin. (6) din Legea învățământului superior nr. 199/2023 și se arată că normele privind patrimoniul universităților și transferul unor bunuri din domeniul public al statului în cel privat și, ulterior, în proprietatea universităților regăsite în Legea nr. 199/2023, lege specială în raport cu Codul administrativ, fac trimitere tot la procedura stabilită de actul de bază, și anume la transferul bunurilor din domeniul public al statului în cel privat al statului prin hotărâre a Guvernului, potrivit art. 102, coroborat cu art. 108 alin. (1) din Constituție, dezvoltate în cuprinsul art. 361 alin. (1) din Codul administrativ.

8. Deși expunerea de motive a propunerii legislative face trimitere la Legea educației naționale nr. 1/2011, prin intrarea în vigoare a Legii nr. 199/2023, care a abrogat-o, acest din urmă act reprezintă cea mai recentă reglementare specială în materia patrimoniului universităților și, în consecință, exclude de la aplicare orice alte dispoziții contrare anterioare privind învățământul superior din orice domenii.

9. Legea învățământului superior nr. 199/2023 a intrat în vigoare în data de 3 septembrie 2023, în timp ce legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată tacit de către

Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, în data de 12 septembrie 2023. De altfel, și în cuprinsul Legii nr. 1/2011 se prevedea la art. 226 alin. (6) și (7) că: „(6) Prin hotărâre a Guvernului, bunurile din domeniul public al statului pot fi trecute în domeniul privat al statului și transmise în proprietate universităților de stat, în condițiile legii. (7) Universitățile de stat au drept de proprietate asupra bunurilor existente în patrimoniul lor la data intrării în vigoare a prezentei legi. Ministerul Educației și Cercetării este împuternicit să emită certificat de atestare a dreptului de proprietate pentru universitățile de stat pe baza documentației înaintate de acestea.”

10. De asemenea, sunt invocate aspecte din jurisprudența Curții Constituționale referitoare la transferul bunurilor proprietate publică (spre exemplu, Decizia nr. 57 din 16 februarie 2022, Decizia nr. 58 din 16 februarie 2022, Decizia nr. 19 din 15 februarie 2023, paragraful 88, Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, paragrafele 178 și 179) și se subliniază că, în situația de față, bunurile determinate vizate de transfer sunt terenuri aflate în domeniul public al statului și în administrarea Universității de Științe Vieții „Regele Mihai I”, nefiind cuprinse în anexa vreunei legi și calificate ca obiect exclusiv al proprietății publice, prin declarația legii. În cazul legii criticate, se realizează un transfer *ut singuli*, nu în considerarea faptului că terenurile vizate sunt obiect exclusiv al proprietății publice, ci, potrivit expunerii de motive, în considerarea unei împrejurări de fapt, și anume că universitatea „, exercită, din anul 2004, dreptul de administrare directă cu privire la bunurile imobile ce fac obiectul actului normativ propus”.

11. Într-o astfel de situație, transferul acestora trebuie realizat prin acte de reglementare secundară, acte care pot dispune cu privire la încetarea uzului sau interesului public național a bunurilor respective, cu o motivare corespunzătoare și care ar rămâne în sfera actelor administrative supuse controlului judecătoresc, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție, asigurând accesul liber la justiție al oricărei persoane care se consideră vătămată în drepturile sau interesele sale legitime.

12. Nu în ultimul rând, printr-o operațiune realizată prin aceeași lege de trecere a bunurilor din domeniul public al statului în cel privat și, succesiv, de înstrăinare a acestora, se pune în discuție, indirect, și caracterul inalienabil al proprietății publice, efectul fiind chiar cel al diminuării domeniului public al statului, prin raportare la art. 136 alin. (4) din Constituție și art. 861 din Codul civil. Pentru ca un astfel de transfer în domeniul privat să poată fi realizat, era necesară justificarea încetării uzului sau interesului public pentru terenurile vizate și construcțiile aferente, garanție a dreptului de proprietate publică, care antrenează toate consecințele juridice care decurg din regimul său consacrat la nivel constituțional și legal.

13. În același timp, se susține încălcarea art. 1 alin. (5), art. 135 alin. (2) lit. b), c) și d), coroborat cu 44 alin. (1) și (2), art. 136 și art. 147 alin. (4) din Constituție, fiind invocate neclaritatea prevederilor legii criticate și lipsa instituirii garanțiilor necesare și suficiente pentru aducerea la îndeplinire a scopului urmărit de lege prin transferul terenurilor din domeniul privat al statului în proprietatea universității. Potrivit art. 2 din legea criticată, cele 35 de terenuri în suprafață totală de 501,4208 ha sunt transferate din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științe Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, alături de alte două terenuri aflate în domeniul privat al statului, în suprafață de 44,3154 ha, „în vederea realizării obiectivului privind activitatea de învățământ superior și dual în domeniul agricol, cercetare, producție, extensie universitară și a strategiilor de dezvoltare instituțională.”

14. În cazul de față, sub aspect material, legea supusă controlului de constituționalitate cuprinde un act de dispoziție asupra unor bunuri determinate din domeniul public al statului și, ulterior, din domeniul privat. În același timp, dată fiind importanța

domeniului reglementat, analizată din perspectiva regimului juridic al suprafețelor de teren vizate și a afecțiunii acestora, se impune stabilirea cu claritate a condițiilor referitoare la transferul interdomenial, inclusiv a celor referitoare la justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național, și a garanțiilor necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit, similar celor reținute în jurisprudența instanței constituționale (Decizia nr. 285 din 17 mai 2023, paragrafele 50 și 54, Decizia nr. 563 din 8 iulie 2020, paragraful 28, Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, paragraful 120).

15. Raportat la dispozițiile art. 136 alin. (2) și (4) din Constituție, autorul obiecției de neconstituționalitate arată că transmiterea suprafețelor de teren în discuție din domeniul public al statului în domeniul privat al statului și, ulterior, în proprietatea universității nu își găsește fundamentul în reglementări precise și previzibile, care să corespundă standardului constituțional de protecție a proprietății publice și care să respecte obligația constituțională a statului de a asigura protejarea intereselor naționale în activitatea economică, stimularea cercetării științifice, exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, astfel cum este consacrată de art. 135 alin. (2) lit. b), c) și d) din Constituție.

16. Obiectivul enunțat de art. 2 din legea criticată care ar justifica diminuarea patrimoniului statului cu aproximativ 550 de ha de teren este unul formulat într-un mod general și lipsit de garanțiile necesare și suficiente pentru realizarea finalității prevăzute de lege, de natură să asigure o protecție adecvată a proprietății publice și private a statului, așa cum s-a reținut în jurisprudența Curții Constituționale. Din analiza normei cuprinse în art. 2 din lege nu se poate deduce cu certitudine înțelesul sintagmei „în domeniul (...) extensie universitară” și al sintagmei „strategiilor de dezvoltare instituțională”, aspect ce contravine standardelor de calitate a legii dezvoltate de Curtea Constituțională prin raportare la art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 44 alin. (1) și (2) și art. 136 alin. (1) și (2) din Constituție.

17. Din perspectiva art. 135 alin. (2) lit. b), c) și d) din Constituție există o legătură de necontestat între obligațiile constituționale ale statului de a asigura protejarea intereselor naționale în activitatea economică, stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național, pe de o parte, și dreptul de proprietate publică și privată al statului, pe de altă parte. Drepturile consacrate prin Constituție nu au o existență abstractă, acestea exercitându-se în corelare și coroborare cu celelalte prevederi constituționale. Această interdependență funcțională determină atât cadrul în care aceste drepturi se exercită, cât și conținutul material concret al acestora. Prin urmare, dreptul de proprietate publică și privată al statului trebuie exercitat în acord cu principiile constituționale de bază care călăuzesc însăși existența statului, între care se află și principiul protejării intereselor naționale în activitatea economică. Mai mult, acțiunea statului în concordanță cu interesul național se constituie într-o garanție a cetățenilor referitoare la protecția propriilor drepturi și libertăți. În acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011 sau Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014) ce a vizat dreptul de proprietate privată prin raportare la dispozițiile art. 135 alin. (2) din Constituție. În aceste condiții, legiuitorul avea obligația să reglementeze criterii și obiective clare de natură să ofere garanții suficiente cu privire la rezultatele urmărite, cu atât mai mult cu cât nu este prevăzută o contraprestație din partea universității. Deși la art. 4 și 5 din legea criticată se prevede că înstrăinarea terenurilor prevăzute la art. 2 este interzisă și se sancționează potrivit legislației în vigoare, iar în situația încălcării prevederilor art. 4, bunurile prevăzute la art. 2 trec de drept în proprietatea publică a statului, aceste reglementări vizează păstrarea în patrimoniul universității

a bunurilor primite și nu reprezintă nicidecum garanții pentru aducerea la îndeplinire a finalității urmărite, prin diminuarea proprietății statului cu o suprafață de teren de 501,4208 ha plus 44,3154 ha. Interdicția de înstrăinare a bunurilor nu este de natură să garanteze că aceste terenuri vor fi folosite exclusiv pentru activitatea de învățământ superior și dual.

18. În consecință, doar prin instituirea unor garanții clare, suficiente pentru realizarea scopului propus de legiuitor, ar fi aduse la îndeplinire obligațiile constituționale ale statului enumerate la art. 135 alin. (2) lit. b)-d) din Constituție, garantându-se dreptul de proprietate publică și privată al statului, reglementat la art. 44 și 136 din Constituție.

19. În final, autorul obiecției susține că terenurile și construcțiile aferente vizate nu se regăsesc în nicio altă lege și nici nu sunt descrise și identificate în mod clar, în acord cu jurisprudența instanței constituționale. Din analiza anexelor, se poate observa că doar unele terenuri au menționate actele prin care s-a constituit un drept de administrare în beneficiul universității, iar suprafețele totale au fost modificate în Camera decizională prin adăugarea, în anexa nr. 1 la lege, a noi terenuri. Astfel, suprafața totală de teren vizată de art. 1 din legea criticată a fost majorată de la 416,9667 ha la 501,4208 ha, fiind modificat în mod corespunzător și conținutul anexei nr. 1.

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

21. **Guvernul** consideră că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată. Arată că, prin obiectul său de reglementare — transferul unui număr determinat de terenuri și construcțiile aferente — legea supusă controlului de constituționalitate are un caracter individual, întrucât domeniul de incidență a legii este determinat concret, fiind edictată pentru a fi aplicată într-un singur caz concret, prestabilit fără echivoc, astfel încât Parlamentul a nesocotit dispozițiile constituționale cuprinse în art. 1 alin. (4), art. 16 alin. (2), art. 61 alin. (1), precum și art. 147 alin. (4). Sunt invocate, în acest sens, aspecte din jurisprudența Curții Constituționale privind actele normative cu caracter individual (spre exemplu, deciziile nr. 600 din 9 noiembrie 2005, nr. 574 din 16 octombrie 2014 și nr. 249 din 19 aprilie 2018).

22. De asemenea, Guvernul apreciază că sunt încălcate dispozițiile constituționale privind principiul separației puterilor în stat, competența Guvernului și regimul proprietății publice, întrucât prin dispozițiile art. 1 din legea criticată se realizează un transfer *ut singuli*, în considerarea unei împrejurări de fapt, și anume, că universitatea „exercită, din anul 2004, dreptul de administrare directă cu privire la bunurile imobile ce fac obiectul actului normativ propus”, bunurile determinate supuse transferului fiind terenuri aflate în domeniul public al statului și în administrarea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I”, care nu sunt cuprinse în anexa vreunei legi și calificate ca obiect exclusiv al proprietății publice, prin declarația legii. În acest sens, invocă Decizia Curții Constituționale nr. 19 din 15 februarie 2023 și arată că transferul unor asemenea bunuri trebuie realizat prin acte de reglementare secundară, acte care pot dispune cu privire la încetarea uzului sau interesului public național asupra bunurilor respective, cu o motivare corespunzătoare, și care ar rămâne în sfera actelor administrative supuse controlului judecătoresc, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție, asigurând accesul liber la justiție al oricărei persoane care se consideră vătămată în drepturile sau interesele sale legitime. Dat fiind efectul de diminuare a domeniului public al statului, pentru ca un astfel de transfer în domeniul privat să poată fi realizat, era necesară justificarea încetării uzului sau interesului public pentru terenurile vizate și construcțiile aferente, garanție a dreptului de proprietate publică.

23. Guvernul susține, totodată, încălcarea art. 1 alin. (5), art. 135 alin. (2) lit. b), c) și d) coroborat cu art. 44 alin. (1) și (2) și art. 136 din Constituție, având în vedere reglementarea neclară a scopului urmărit prin transferul terenurilor din domeniul privat al statului în proprietatea universității și lipsa instituirii garanțiilor necesare și suficiente pentru aducerea la îndeplinire a acestuia. În acest sens, invocă considerente cuprinse în deciziile Curții Constituționale nr. 285 din 17 mai 2023 și Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, paragraful 120. În același timp, Guvernul precizează că prin reglementarea neadecvată a obiectivului prevăzut la art. 2 din legea criticată nu se poate determina cu certitudine înțelesul sintagmei „în domeniul (...) extensie universitară” și al sintagmei „strategiilor de dezvoltare instituțională”, ceea ce contravine standardelor de calitate a legii.

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

25. Curtea, la termenul de judecată din 13 martie 2024, a dispus amânarea începerii dezbaterilor pentru data de 20 martie 2024 și, ulterior, pentru 24 aprilie 2024, respectiv 28 mai 2024, 18 iunie 2024, 11 iulie 2024, 17 septembrie 2024, 15 octombrie 2024 și 29 octombrie 2024. La acest termen, în temeiul art. 57 și al art. 58 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, pentru o mai bună studiere a problemelor ce au format obiectul cauzei, Curtea a dispus amânarea pronunțării pentru data de 21 noiembrie 2024, când, având în vedere imposibilitatea constituirii legale a completului de judecată potrivit art. 58 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 47/1992, a amânat pronunțarea pentru data de 17 decembrie 2024 și, ulterior, pentru data de 4 februarie 2025. La acest termen, având în vedere imposibilitatea constituirii legale a completului de judecată potrivit art. 51 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 47/1992, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 18 februarie 2025. Prin încheierile ulterioare, pentru o mai bună studiere a problemelor ce au format obiectul dezbaterii, în temeiul art. 57 și al art. 58 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, respectiv în temeiul art. 57 și al art. 58 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 47/1992, atunci când a constatat că nu sunt prezenți toți judecătorii care au participat la dezbateri, Curtea a dispus succesiv amânarea pronunțării pentru datele de 11 martie 2025, 27 martie 2025, 8 aprilie 2025, 29 aprilie 2025, 9 mai 2025, 29 mai 2025 și 1 iulie 2025. La termenul din data de 1 iulie 2025, Curtea a pronunțat prezenta decizie.

26. La dosarul cauzei, Universitatea de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara a depus un memoriu *amicus curiae*, prin care susține constatarea constituționalității Legii privind transmiterea bunurilor imobile — teren cu construcțiile aferente din domeniul public al statului și din administrarea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara în domeniul privat al statului și succesiv în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, județul Timiș, și transmiterea unui bun imobil — teren din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara.

CURTEA,

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

27. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea privind transmiterea bunurilor imobile — teren cu construcțiile aferente din domeniul public al statului și din administrarea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara în domeniul privat al statului și succesiv în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, județul Timiș, și transmiterea unui bun imobil — teren

din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științe Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, având următorul cuprins:

„Art. 1. — Prin derogare de la prevederile art. 361 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, se aprobă trecerea bunurilor imobile — teren în suprafață de 501,4208 ha cu construcțiile aferente, având datele de identificare prevăzute în anexa nr. 1, din domeniul public al statului și din administrarea Universității de Științe Vieții «Regele Mihai I» din Timișoara în domeniul privat al statului.

Art. 2. — Se aprobă transmiterea bunurilor imobile — teren în suprafață de 501,4208 ha cu construcțiile aferente și teren în suprafață de 44,3154 ha, având datele de identificare prevăzute în anexa nr. 1 și în anexa nr. 2, din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științe Vieții «Regele Mihai I» din Timișoara, în vederea realizării obiectivului privind activitatea de învățământ superior și dual în domeniul agricol, cercetare, producție, extensie universitară și a strategiilor de dezvoltare instituțională.

Art. 3. — (1) Predarea-preluarea bunurilor imobile prevăzute la art. 2 se face pe bază de protocol încheiat între părți, în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi.

(2) Transferul drepturilor de proprietate al terenurilor prevăzute la alin. (1) este scutit de taxe pentru publicitate imobiliară.

Art. 4. — Înstrăinarea terenurilor prevăzute la art. 2 este interzisă și se sancționează potrivit legislației în vigoare.

Art. 5. — În situația încălcării prevederilor art. 4, bunurile prevăzute la art. 2 trec de drept în proprietatea publică a statului.

Art. 6. — Anexele nr. 1 și nr. 2 fac parte integrantă din prezenta lege.”

Anexa nr. 1 la lege cuprinde datele de identificare a bunurilor imobile — teren cu construcțiile aferente care se transmit din domeniul public al statului și din administrarea Universității de Științe Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara în domeniul privat al statului și în proprietatea Universității de Științe Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, județul Timiș. Anexa nr. 2 la lege cuprinde datele de identificare a bunului imobil — teren care se transmite din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științe Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, județul Timiș.

28. Dispozițiile din Constituție invocate în motivarea obiecției de neconstituționalitate sunt cele cuprinse în art. 1 alin. (4) și (5) privind principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale și principiul legalității, art. 16 alin. (2), potrivit căruia „*Nimeni nu este mai presus de lege*”, art. 44 alin. (1) și (2) privind dreptul de proprietate privată, art. 61 privind rolul și structura Parlamentului, art. 135 privind economia, art. 136 privind proprietatea și art. 147 alin. (4) privind deciziile Curții Constituționale.

29. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate.

30. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta sesizare de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

31. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional și la obiectul controlului de

constituționalitate, din consultarea fișei referitoare la derularea procedurii legislative în cauză, Curtea constată că, în data de 12 septembrie 2023, legea supusă controlului a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată. În data de 19 decembrie 2023, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat, ca lege organică, legea supusă controlului de constituționalitate. În aceeași dată, legea a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi a fost trimisă spre promulgare, în data de 27 decembrie 2023. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 10 ianuarie 2024. Într-o atare situație, luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, legea adoptată de Parlament nefiind promulgată încă de Președintele României, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării celor două condiții (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018, paragraful 70).

32. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a obiecției formulate de Președintele României, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității legii criticate.

33. Examinând criticile de neconstituționalitate formulate asupra legii supuse controlului de constituționalitate, Curtea reține că actul normativ criticat dispune, prin art. 1, trecerea unor bunuri imobile (teren în suprafață de 501,4208 ha și construcțiile aferente), aflate în domeniul public al statului și în administrarea Universității de Științe Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara (UȘVRMT), în domeniul privat al statului. Totodată, prin art. 2 din lege se aprobă transmiterea bunurilor imobile prevăzute de art. 1 din același act normativ, precum și a terenului în suprafață de 44,3154 ha aflat în domeniul privat al statului, în proprietatea UȘVRMT, în vederea realizării obiectivului privind activitatea de învățământ superior și dual în domeniul agricol, cercetare, producție, extensie universitară și a strategiilor de dezvoltare instituțională. Art. 3 din lege reglementează operațiunea administrativă de predare-preluare a bunurilor imobile prevăzute de lege, iar art. 4 și 5 din același act normativ instituie interdicția de înstrăinare a terenurilor și sancțiunea intervenită în cazul încălcării interdicției reglementate. În final, art. 6 din lege cuprinde reglementări privind anexele la lege în care sunt evidențiate date de identificare a bunurilor imobile supuse transferului, cu precizarea „nr. MF”, „nr. cadastral nou”, „nr. CF nou”, localității, actelor de dobândire și a observațiilor potrivit cărora nu există sarcini sau alte înscrieri privitoare la proprietate în sensul afectării acesteia.

34. Curtea reține că, în esență, legea supusă controlului de constituționalitate reglementează două operațiuni juridice, aflate în strânsă legătură, și anume: trecerea unor bunuri imobile din domeniul public în domeniul privat al aceluiași titular al dreptului de proprietate — statul — și, subsecvent, transmiterea bunurilor imobile din domeniul privat al statului în proprietatea unei instituții de învățământ superior de stat. Bunurile imobile ce formează obiectul transferului sunt terenurile și construcțiile aferente, menționate în art. 2 din lege. Astfel cum rezultă din anexele nr. 1 și 2 la legea criticată, aceste bunuri sunt identificate, sub aspectul actului de dobândire, prin menționarea, în principal, a unor acte normative infralegale (hotărâri ale Guvernului, ordin al ministrului). Curtea reține că aceste bunuri imobile nu sunt obiect exclusiv al proprietății publice, astfel cum acesta este conturat prin dispozițiile art. 136 alin. (3) din Constituție, care includ în această categorie bogățiile de interes

public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de lege organică.

35. În ceea ce privește trecerea unor bunuri din domeniul public al statului în domeniul privat al aceluiași titular al dreptului de proprietate — statul, Curtea observă că această problemă de drept a mai fost analizată în jurisprudența sa (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 19 din 15 februarie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 25 aprilie 2023). Cu acel prilej, referitor la terenurile din domeniul public al statului pe care se află amplasate amenajările piscicole și terenurile aferente acestora, aflate în administrarea Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură (ANPA), prin decizia precitată, paragraful 90, Curtea a reținut, în esență, că prin lege se poate realiza un transfer interdomenial numai în situația în care prin declarația legii un anumit bun este calificat ca fiind obiect exclusiv al domeniului public al statului. Dacă această apartenență la domeniul public al statului ar fi fost dată prin declarația legii, atunci legiuitorul, în mod formal, putea să modifice respectiva lege. Dacă însă apartenența la domeniul public al statului a respectivului bun s-a realizat prin hotărâre a Guvernului, care a identificat uzul sau interesul public, rezultă că o operațiune inversă poate fi realizată prin hotărâre a Guvernului (a se vedea *mutatis mutandis* și Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragrafele 178 și 179). În consecință, observând că legea nu reglementează transferul interdomenial al unui bun *ut singuli* în considerarea faptului că acesta este obiect exclusiv al proprietății publice, ci se referă la o generalitate de bunuri determinabile, Curtea a constatat că transferul acestora trebuie realizat prin acte de reglementare secundară, acte care pot dispune cu privire la încetarea uzului sau interesului public național a bunurilor respective, cu o motivare corespunzătoare. În consecință, în acel caz, Curtea a reținut încălcarea principiului separației puterilor în stat, competenței Guvernului și regimului proprietății publice, prevăzute de art. 1 alin. (4), art. 108 alin. (1) și art. 136 din Constituție.

36. Totuși, în prezenta cauză, deși bunurile ce constituie obiectul transferului nu formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului, considerentele enunțate de Curte în jurisprudența sa, precitată, nu pot fi aplicate *ad similes*.

37. Astfel, Curtea reține că prevederile legale criticate trebuie examinate prin prisma celorlalte dispoziții legale care configurează regimul proprietății publice asupra bunurilor imobile aflate în administrarea instituțiilor de învățământ superior de stat în domeniul agricol.

38. Sub aspect legislativ, reglementarea-cadru privind trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al aceluiași titular este reprezentată de dispozițiile art. 361 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, care, la alin. (1), stabilesc că „*Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia se face prin hotărâre a Guvernului, dacă prin lege nu se dispune altfel*”.

39. De asemenea, în materia stingerii dreptului de proprietate publică, relevante sunt dispozițiile cu caracter principal cuprinse în art. 864 din Codul civil, potrivit cărora „*Dreptul de proprietate publică se stinge dacă bunul a pierit ori a fost trecut în domeniul privat, dacă a încetat uzul sau interesul public, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege*”.

40. În același timp, art. 152 alin. (6) din Legea învățământului superior nr. 199/2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 614 din 5 iulie 2023, dispune că „*Bunurile din domeniul public al statului pot fi trecute în domeniul privat al statului și transmise în proprietatea instituțiilor de învățământ*

superior de stat, potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare”.

41. Totodată, regimul juridic al suprafețelor de teren cu destinație agricolă, aflate în administrarea instituțiilor de învățământ superior de stat, este reglementat prin art. 46 alin. (1) din Legea nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 200 din 30 martie 2009, potrivit căruia „*Terenurile aflate în administrarea unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol și cele aflate în administrarea instituțiilor de învățământ superior de stat rămân în continuare în administrarea acestora și nu pot fi scoase din proprietatea publică și din administrare decât prin lege, cu excepția terenurilor retrocedate potrivit legii*”.

42. UȘVRMT este o instituție de învățământ superior de stat, care funcționează în coordonarea Ministerului Educației și Cercetării, cu personalitate juridică, de interes public, al cărei obiectiv implică activitatea de învățământ superior în domeniul agricol (a se vedea, în acest sens, anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 731/2024 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației și Cercetării, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 615 din 29 iunie 2024, și Carta universitară a UȘVRMT adoptată de Senatul Universitar în 8 decembrie 2023).

43. În accepțiunea Legii nr. 45/2009, UȘVRMT este o componentă a sistemului național de cercetare-dezvoltare-inovare în domeniul agricol [a se vedea art. 26 alin. (1) lit. b) din lege].

44. În raport cu aceste repere legislative, Curtea constată că, prin dispozițiile art. 1 din legea criticată, legiuitorul a valorificat art. 46 alin. (1) din Legea nr. 45/2009, dispunând prin lege asupra trecerii bunurilor din domeniul public al statului în domeniul privat al aceluiași titular — în considerarea obiectivului de susținere a activității de utilitate publică constând în cercetarea-dezvoltarea-inovarea din domeniul agricol.

45. Astfel, din analiza conținutului normativ al legii criticate, rezultă că scoaterea bunurilor imobile vizate din domeniul public al statului și trecerea acestora în domeniul său privat sunt reglementate „*în vederea realizării obiectivului privind activitatea de învățământ superior și dual în domeniul agricol, cercetare, producție, extensie universitară și a strategiilor de dezvoltare instituțională*”, sens în care legea criticată dispune și transferul dreptului de proprietate asupra acestor bunuri către o instituție de învățământ superior de stat.

46. Această justificare transpune, în plan legal, obligația constituțională a statului de a asigura stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic, în conformitate cu dispozițiile art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) din Constituție. Astfel cum este enunțat prin art. 2 din legea supusă controlului, obiectivul reglementat asigură concretizarea misiunii UȘVRMT — instituție de învățământ superior de stat beneficiară, în condițiile în care sistemul național de cercetare-dezvoltare-inovare în domeniul agricol include și instituțiile de învățământ superior din domeniul agricol și structuri de cercetare ale acestora [a se vedea art. 26 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 45/2009], iar cercetarea-dezvoltarea-inovarea în domeniul agricol constituie prioritate națională susținută de stat, fiind organizată și coordonată potrivit reglementărilor legale în vigoare, iar activitatea de cercetare-dezvoltare-inovare din domeniul agricol este activitate de utilitate publică [a se vedea art. 1 alin. (2) și art. 2 alin. (1) din Legea nr. 45/2009].

47. În continuare, în ceea ce privește transferul gratuit al unor bunuri imobile din domeniul privat al statului în proprietatea unei

terțe entități, Curtea reține că și această problemă de drept a mai fost analizată de Curtea Constituțională în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 563 din 8 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 765 din 21 august 2020, referitoare la trecerea gratuită a unor bunuri imobile din proprietatea statului ori a unităților administrativ-teritoriale în proprietatea unei terțe entități de drept privat, și Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 302 din 25 martie 2021, referitoare la trecerea gratuită a unui bun din domeniul privat al statului în proprietatea unei terțe entități de drept privat în scopul realizării unor investiții de interes public).

48. În ceea ce privește regimul juridic al proprietății private a statului, Curtea a reținut că art. 355 din Codul administrativ stabilește că bunurile care fac parte din domeniul privat al statului se află în circuitul civil și se supun regulilor prevăzute de Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 505 din 15 iulie 2011, cu modificările ulterioare, dacă prin lege nu se prevede altfel. Potrivit art. 553 alin. (4) din Codul civil, *„Bunurile obiect al proprietății private, indiferent de titular, sunt și rămân în circuitul civil, dacă prin lege nu se spune altfel. Ele pot fi înstrăinate, pot face obiectul unei urmăriri silite și pot fi dobândite prin orice mod prevăzut de lege.”*

49. Având în vedere că obiect al proprietății private îl formează inclusiv bunurile care alcătuiesc domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale [art. 553 alin. (1) din Codul civil], bunuri care pot fi înstrăinate, pot face obiectul unei urmăriri silite și pot fi dobândite prin orice mod prevăzut de lege [art. 553 alin. (4) din Codul civil], statul este liber să dispună de proprietatea sa privată, inclusiv prin transmiterea cu titlu gratuit a bunurilor sale unui alt subiect de drept, ca orice titular particular al dreptului de proprietate privată.

50. Curtea a reținut că transmiterea dreptului de proprietate privată a statului către o terță entitate prin vânzare este reglementată în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Acest act normativ nu stabilește toate modalitățile de înstrăinare a acestor bunuri, fiind la latitudinea legiuitorului să adopte acte normative speciale prin care să reglementeze punctual transmiterea dreptului de proprietate privată al statului și prin alte modalități de înstrăinare. Astfel, Codul administrativ prevede că Guvernul poate realiza operațiunile de transmitere, cu titlu oneros, a dreptului de proprietate, dar nu i-a conferit competența legală de transmitere a proprietății cu titlu gratuit. Transmiterea unui bun imobil cu titlu gratuit în proprietatea unei entități este un act de dispoziție și de putere, astfel că, prin definiție, îi revine Parlamentului decizia de oportunitate, în virtutea competenței sale generale de legiferare, prevăzută în art. 61 din Constituție. În același sens, numai organul reprezentativ al poporului, respectiv Parlamentul, își poate asuma decizia transmiterii gratuite a terenurilor din sfera proprietății private a statului în scopul unor investiții privind dezvoltarea economică a unui segment determinat sau realizarea unor obiective de dezvoltare națională, în temeiul legitimității sale democratice.

51. În consecință, Curtea a reținut că transferul gratuit al bunurilor proprietate privată a statului se poate realiza prin lege, în condițiile art. 44, 47 și 135 din Constituție, având în vedere obligația constituțională a statului de a lua măsurile de dezvoltare economică și de creare a cadrului favorabil valorificării factorilor de producție, sub condiția reglementării unor garanții necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit (a se vedea Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, precizată, paragrafele 95, 96, 110, 113 și 120).

52. Plecând de la considerentele enunțate de instanța de contencios constituțional în Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, Curtea reține că dispozițiile art. 2 din lege, stabilind transmiterea

bunurilor imobile prevăzute în anexele nr. 1 și 2 la lege din proprietatea privată a statului în proprietatea privată a instituției de învățământ superior de stat, reprezintă o soluție legislativă distinctă față de reglementarea-cadru — Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, la care trimit prevederile art. 152 alin. (6) din Legea nr. 199/2023. Într-adevăr, transmiterea cu titlu gratuit a dreptului de proprietate asupra unui bun proprietate privată a statului nu se încadrează în modalitățile comune de exercitare a dreptului de proprietate stabilite de art. 362-364 din Codul administrativ. Soluția legislativă criticată nu este însă contrară rolului Parlamentului, astfel cum este consacrat de art. 61 alin. (1) din Constituție, ci, dimpotrivă, reprezintă expresia competenței sale decizionale în această materie. Astfel, prin legea criticată, Parlamentul a apreciat și a decis, în consecință, cu privire la necesitatea unui asemenea transfer, în virtutea competențelor sale generale de legiferare, scopul urmărit fiind acela al îndeplinirii obiectivului de stimulare a cercetării științifice în domeniul agricol, care constituie prioritate națională.

53. Sub aspectul instituirii unor garanții necesare și adecvate pentru protecția dreptului de proprietate al statului, Curtea observă că legea supusă controlului de constituționalitate prevede o transmitere gratuită sub condiție, în sensul că art. 4 din lege interzice înstrăinarea *„terenurilor”* supuse transferului, în timp ce art. 5 stabilește sancțiunea în cazul încălcării acestei interdicții, în sensul că *„bunurile”* prevăzute de lege trec de drept în proprietatea publică a statului. Rezultă, așadar, instituirea unei inalienabilități perpetue, a cărei nerespectare atrage sancțiunea nulității absolute și revenirea bunurilor la situația juridică anterioară. În consecință, Curtea reține că legea supusă controlului de constituționalitate reglementează garanții pentru ducerea la îndeplinire a finalității urmărite prin transferul realizat și pentru protecția sporită a unor bunuri afectate unui scop de interes public.

54. Referitor la critica privind adoptarea unei legi cu caracter individual, prin care se susține încălcarea art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1) teza a doua, art. 16 alin. (2), precum și a art. 147 alin. (4) din Constituție, Curtea constată că aceasta nu poate fi reținută. Astfel, scopul legii adoptate este de interes public și nu urmărește să satisfacă o cerere în sine personală și privată. În ipoteza unei legi având ca obiect transmiterea dreptului de proprietate privată a statului, Curtea reține că, prin însuși obiectul său de reglementare, aceasta are un grad de abstractizare redus, tocmai pentru că transmiterea dreptului de proprietate vizează un bun determinat sau determinabil, precum și un beneficiar determinat sau determinabil. Gradul de generalitate al legii nu are relevanță constituțională, în măsura în care scopul urmărit nu este unul personal sau particular.

55. În aceste condiții, nu se poate opune unei astfel de legi faptul că reglementează un transfer individual sau *ut singuli* al unor bunuri. Prin urmare, caracterul individual al reglementării exprimă un grad de concretețe și nu se constituie într-un criteriu pentru determinarea caracterului normativ al legii. Normativitatea se apreciază după formula obiect de reglementare și scopul urmărit, astfel încât determinarea ei se realizează de la caz la caz (a se vedea, *ad similes*, Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, paragrafele 106-108).

56. Referitor la invocarea încălcării dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție susținută prin prisma neclarității sintagmei *„în domeniul (...) extensie universitară”* și a sintagmei *„strategiilor de dezvoltare instituțională”*, Curtea observă că înțelesul acestor noțiuni poate fi dedus din analiza și interpretarea unor dispoziții cuprinse în Legea nr. 199/2023 [a se vedea art. 23 alin. (2) și art. 11 alin. (2)]. În consecință, reținând că preținsele vicii de constituționalitate invocate nu au, în sine, o reală substanță constituțională, deoarece nu au ca efect afectarea unui drept, a unei libertăți sau a unui principiu fundamental, Curtea constată că aceste critici nu pot fi reținute, urmând ca, sub acest aspect, să le respingă ca neîntemeiate.

57. Referitor la critica formulată cu privire la cuprinsul anexelor la lege, potrivit căreia „doar unele terenuri au menționate actele prin care s-a constituit un drept de administrare în beneficiul universității”, Curtea precizează că, în condițiile individualizării bunurilor imobile, prin precizarea suprafeței și a numărului de carte funciară, impreciziile legislative semnalate nu sunt de natură să creeze incertitudine sub aspectul operațiunilor juridice reglementate și al situației bunurilor la care se referă și, în consecință, nu prezintă relevanță constituțională.

58. Prin urmare, Curtea constată că, în considerarea scopului pentru care sunt realizate, operațiunile juridice reglementate prin legea criticată corespund exigențelor

constituționale cuprinse de art. 1 alin. (5), art. 44, art. 61 alin. (1), art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) și art. 136 din Constituție și nu încalcă dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție, analizate din perspectiva autorității competente să realizeze acest transfer și a mijlocului juridic de realizare a acestuia.

59. Curtea precizează că, în condițiile constatării conformității legii criticate cu dispozițiile constituționale invocate, oportunitatea soluției legislative conținute de legea în discuție nu poate fi supusă cenzurii instanței de contencios constituțional, ținând de opțiunea exclusivă și suverană a Parlamentului (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 563 din 8 iulie 2020, precitată, paragraful 31).

60. 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 majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea privind transmiterea bunurilor imobile — teren cu construcțiile aferente din domeniul public al statului și din administrarea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara în domeniul privat al statului și succesiv în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, județul Timiș, și transmiterea unui bun imobil — teren din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara este constituțională 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 1 iulie 2025.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
MARIAN ENACHE

Magistrat-asistent,
Simina Popescu-Marin

★

OPINIE SEPARATĂ

În **dezacord** cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi, de respingere ca neîntemeiată a obiecției de neconstituționalitate formulate de Președintele României cu privire la Legea privind transmiterea bunurilor imobile — teren cu construcțiile aferente din domeniul public al statului și din administrarea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara în domeniul privat al statului și succesiv în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, județul Timiș, și transmiterea unui bun imobil — teren din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, formulăm prezenta **opinie separată**, considerând că obiecția trebuia să fie **admisă** întrucât legea criticată încalcă următoarele dispoziții din Constituție:

— art. 1 alin. (4) — privind separația puterilor în stat — raportat la art. 61 alin. (1) și la art. 108 alin. (1) prin faptul că Parlamentul a adoptat legea criticată într-un domeniu rezervat Guvernului;

— art. 1 alin. (5) — privind calitatea legii — prin faptul că legea criticată nu precizează expres dacă transmiterea imobilelor în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara se realizează cu titlu oneros sau cu titlu gratuit;

— art. 44 alin. (2) teza I și alin. (3) prin faptul că legea criticată instituie o exproprierie silită, care nu oferă garanții de protecție a dreptului de proprietate privată;

— art. 136 alin. (4) prin faptul că legea criticată operează un transfer al unor bunuri imobile din proprietatea publică în proprietatea privată a statului cu scopul de a le introduce în circuitul civil în vederea înstrăinării lor, adică exact ceea ce inalienabilitatea proprietății publice a statului interzice expres.

1. Legea supusă controlului de constituționalitate are ca obiect de reglementare transmiterea a 35 de terenuri în suprafață totală de 501,4208 ha și a construcțiilor aferente din domeniul public în domeniul privat al statului și, succesiv, transmiterea acestor terenuri împreună cu construcțiile aferente și a încă alte două terenuri de 44,3154 ha, aflate deja în domeniul privat al statului, în proprietatea Universității de Științe ale Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara în vederea realizării unui obiectiv legat de activitatea de învățământ superior și dual în domeniul agricol, precum și a strategiilor proprii de dezvoltare instituțională a universității „Regele Mihai I” din Timișoara.

2. Prin articolul 1 din legea supusă controlului de constituționalitate se instituie în mod explicit o derogare de la art. 361 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ în sensul trecerii terenurilor din domeniul public în domeniul privat al statului prin respectiva lege, și nu prin hotărâre a Guvernului. Prin articolul 2 al legii se

aprobă trecerea terenurilor transferate conform art. 1 din lege, precum și a altora individualizate în chiar art. 2, din proprietatea privată a statului în proprietatea privată a Universității de Științe Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara în vederea realizării unui obiectiv legat de activitatea de învățământ superior și dual în domeniul agricol. Articolul 3 din legea supusă controlului de constituționalitate stabilește că predarea-primirea bunurilor imobile se va face pe bază de protocol, care va fi semnat de părți, iar transferul drepturilor de proprietate va fi scutit de taxe pentru publicitate imobiliară. Articolul 4 instituie o interdicție eternă de înstrăinare a terenurilor astfel predate, sub sancțiunea rigorilor legale în vigoare la data adoptării legii. Articolul 5 arată că, dacă interdicția de înstrăinare prevăzută la art. 4 va fi încălcată, bunurile trec de drept în proprietatea statului. Articolul 6 integrează în textul legii anexele care identifică terenurile vizate de aceste operațiuni.

3. Conform art. 136 din Constituție, proprietatea publică se caracterizează, pe de o parte, prin sfera restrânsă a titularilor săi — doar statul și unitățile administrativ teritoriale —, iar, pe de altă parte prin destinația specifică a bunurilor care pot face obiectul său, anume satisfacerea unui interes public, indiferent că această menire rezultă din însăși natura bunului sau din declarația legii. Ea este absolută, exclusivă și perpetuă. Proprietatea publică este nu doar ocrotită prin lege, ci și garantată prin inalienabilitatea bunurilor care fac obiectul său [art. 136 alin. (4) din Constituție], inclusiv „împotriva unor posibile acțiuni ale titularului dreptului, care ar putea adopta măsuri apte să aducă atingere dreptului de proprietate publică”¹.

4. Inalienabilitatea bunurilor proprietate publică a statului presupune că acestea nu pot fi înstrăinate prin mecanisme specifice dreptului civil, prin acte juridice între vii translativ de proprietate. Bunurile proprietate publică a statului sunt scoase din circuitul civil general. Cu toate acestea, inalienabilitatea nu interzice trecerea bunului din domeniul public în domeniul privat al statului, prin exercitarea de către stat a prerogativei dispoziției cu privire la respectivul bun, cu condiția ca un astfel de transfer interdomenial să fie realizat prin mijloace de drept public, respectiv prin acte administrative adoptate de puterea executivă în regim de gestiune și care pot fi supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ. De altfel, principiul inalienabilității prezintă un caracter relativ, doctrina afirmând că „guvernanții pot, în orice moment, să decidă dezafectarea unui bun din domeniul public și includerea lui în domeniul privat, dacă acest lucru se apreciază că ar putea fi în interesul guvernării”².

5. În aplicarea acestor prevederi constituționale a fost adoptată Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia. Aceasta definea proprietatea publică în art. 1, arătând că „Dreptul de proprietate publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale, asupra bunurilor care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public”. În articolele 8-10, Legea referitoare la proprietatea publică stabilea regulile privitoare la transferul bunurilor atât în interiorul domeniului public, respectiv între stat și unitățile administrativ-teritoriale, prin acte administrative individuale susceptibile a fi controlate pe calea contenciosului administrativ, cât și interdomenial, adică între proprietatea publică și proprietatea privată a celor doi titulari, tot pe calea actelor administrative supuse contenciosului administrativ. Trebuie precizat că art. 10 din Legea nr. 213/1998 stipula expres doar cu privire la transferul interdomenial, anume că trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat al statului se putea face

prin hotărâre a Guvernului „dacă prin Constituție sau prin lege nu se dispune altfel”, deschizând astfel calea pentru posibile excepții ulterioare.

6. Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia a suferit importante modificări în urma adoptării în 2009 a noului Cod civil, respectiv în 2019 a Codului administrativ. Noul Cod civil a abrogat cea mai mare parte a prevederilor Legii nr. 213/1998, a preluat definiția proprietății publice în codificarea legii civile și a creat o clasificare factice a bunurilor care fac obiect al proprietății publice în unele care fac obiectul *exclusiv* al acestei forme de proprietate publică potrivit unei legi organice și altele care sunt de uz sau de interes public prin declarația legii. Codul administrativ a abrogat restul prevederilor din Legea nr. 213/1998, cu excepția art. 6, și a stabilit regulile juridice pentru transferul intra- și interdomenial al bunurilor care fac obiect al proprietății publice.

7. Codul administrativ prevede în art. 292 că trecerea bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se poate realiza prin hotărâre a Guvernului care trebuie să includă în instrumentul de prezentare și **justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național**³, însă adaugă și o posibilă derogare de la aceste reguli, anume „cu excepția cazului în care prin lege nu se specifică altfel”. Această prevedere face posibil transferul intradomenial al proprietății publice a statului și prin alte acte juridice decât hotărârile de Guvern. Asemănător, Codul administrativ prevede în art. 361 că „Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia se face prin hotărâre a Guvernului, dacă prin lege nu se dispune altfel”, și precizează că instrumentele de prezentare și motivare ale unor astfel de hotărâri ale Guvernului trebuie să justifice temeinic încetarea uzului sau interesului public, sub sancțiunea nulității absolute. Transferul interdomenial, adică trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat al statului, are drept consecință stingerea dreptului de proprietate publică. Prin urmare, din perspectiva Codului administrativ, ceea ce este **esențial pentru stingerea dreptului de proprietate publică este încetarea interesului ori uzului public al bunului, și nu simpla schimbare a destinației respectivului bun de către legiuitor**.

8. În context trebuie precizat și că Legea nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare instituie o excepție de la regula referitoare la stingerea proprietății publice exclusiv prin hotărâri ale Guvernului, dispunând în art. 31 alin. (3) că „Terenurile date în administrarea instituțiilor și unităților de cercetare-dezvoltare de drept public sunt inalienabile, insesizabile, imprescriptibile și nu pot fi scoase din proprietatea publică și din administrarea unităților de cercetare-dezvoltare din agricultură și silvicultură decât prin lege, exceptând terenurile prevăzute la art. 6 alin. (3)”. Art. 6 alin. (3) din Legea nr. 45/2009 se referă la terenurile cu destinație agricolă retrocedate potrivit legii. De altfel, și art. 46 din Legea nr. 45/2009 face vorbire despre același tip de excepție de la regimul juridic al încetării proprietății publice a statului: „(1) Terenurile aflate în administrarea unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol și cele aflate în administrarea instituțiilor de învățământ superior de stat rămân în continuare în administrarea acestora și nu pot fi scoase din proprietatea publică și din administrare decât prin lege, cu excepția terenurilor retrocedate potrivit legii”. Cu alte cuvinte, înainte de apariția Codului civil ori a Codului administrativ, adică sub imperiul Legii nr. 213/1998 și ca o aplicare a tezei finale din

¹ F.I.A. Baias, C. Zamșa, Comentariu la art. 136, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României, Comentariu pe articole, ediția 3, C.H. Beck, București, 2022, p. 1210.

² D. Apostol Tofan, Drept administrativ, vol. II, ediția 5, C.H. Beck, București, 2020, p. 238.

³ De altfel, și pentru trecerea bunurilor din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altuia sunt necesare un act administrativ individual, precum și temeinica justificare a încetării uzului sau interesului public județean ori local, după caz.

art. 10 din acea lege, anumite terenuri aflate în proprietatea publică a statului și în administrarea unor instituții de interes public (instituții de cercetare-dezvoltare finanțate din fonduri publice) puteau face obiectul unui transfer interdomenial pe calea unui act normativ de natură legală, adică **nu** puteau fi declarate ori dezafectate prin acte administrative supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ. Numai că Legea nr. 45/2009 face vorbire, pe de o parte, exclusiv despre transferul unor anumite terenuri, calificate expres de lege (din domeniul agricol și cele aflate în administrarea instituțiilor de învățământ superior de stat), iar, pe de altă parte, se referă doar la stingerea dreptului de proprietate publică asupra lor, și nu și la eventualul transfer instantaneu al proprietății private a statului ori a unităților administrativ-teritoriale în proprietatea unor terțe subiecte de drept.

9. Prin urmare, deși trecerea unor bunuri (anumite terenuri precum în cazul legii deduse controlului de constituționalitate) care fac obiectul proprietății publice a statului din domeniul public în domeniul privat este posibilă și pe calea legii, nu este posibil — căci nu este reglementat nici în Constituție, nici în Codul civil și nici în Codul administrativ — transferul instantaneu, prin același act normativ, al unor bunuri din proprietatea publică în proprietatea privată a statului și în final în proprietatea privată a unor subiecte de drept privat, indiferent că aceste subiecte de drept privat sunt sau nu finanțate (și) din fonduri publice. **O astfel de operațiune juridică încalcă însăși esența inalienabilității ca garanție specifică oferită proprietății publice de Legea fundamentală.** Prevederile art. 136 alin. (4) din Constituție impun statului obligația de a garanta și ocroti prin lege proprietatea publică a statului, inclusiv împotriva unor posibile acțiuni ale titularului dreptului. **Or legea dedusă controlului de constituționalitate operează un transfer al unor bunuri din proprietatea publică în proprietatea privată a statului cu scopul de a le introduce în circuitul civil în vederea înstrăinării lor, adică exact ceea ce inalienabilitatea interzice expres.**

10. În plus, un astfel de transfer nu este corelat nici cu prevederile Legii învățământului superior nr. 199/2023, care permit trecerea unor bunuri din domeniul public în domeniul privat al statului și în proprietatea instituțiilor de învățământ superior de stat doar cu respectarea Codului administrativ, adică prin acte administrative adoptate de puterea executivă în regim de gestiune și care pot fi supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ. Art. 152 alin. (6) din Legea învățământului superior nr. 199/2023 stipulează expres: „*Bunurile din domeniul public al statului pot fi trecute în domeniul privat al statului și transmise în proprietatea instituțiilor de învățământ superior de stat, potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare*”.

11. Se observă astfel că **legiuitorul a intervenit într-un domeniu rezervat executivului (Guvernului), încalcând astfel principiul separației și echilibrului puterilor în stat prevăzut la art. 1 alin. (4) din Constituție și nesocotind competența Guvernului prevăzută la art. 108 alin. (1) de a adopta hotărâri.** De altfel, Curtea Constituțională a statuat în Decizia nr. 384 din 29 mai 2019 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”.

12. Totodată, legea supusă controlului de constituționalitate instituie o **dublă operațiune**, respectiv transmiterea unor bunuri imobile — terenuri și construcțiile aferente —, identificate și determinate concret în anexa nr. 1 la legea supusă controlului de constituționalitate din domeniul public în domeniul privat al statului, precum și transmiterea a două alte terenuri, de asemenea identificate în mod concret în anexa nr. 2 a aceleiași legi, din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara. **Dacă cele două transferuri ale bunurilor ar fi fost realizate prin două acte de gestiune conforme cu Constituția ar fi fost posibil un dublu control de legalitate realizat de instanțele judecătorești de contencios administrativ referitor la justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național. Cumularea a două operațiuni de transfer într-un singur act normativ și acela de rang legal face imposibilă intervenția oricărui control judecătoresc.**

13. Adicional, acest artificiu juridic încalcă și cerințele de claritate, precizie și previzibilitate a legii, prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție, de vreme ce nu este clar dacă dobândirea respectivelor imobile de către subiectul de drept beneficiar al legii se face cu titlu gratuit sau cu titlu oneros. Această lipsă de claritate asupra modului în care are loc transmiterea bunurilor către subiectul individual de drept lasă loc de interpretare cu privire la regimul juridic aplicabil, deoarece transmiterea cu titlu gratuit sau cu titlu oneros antrenează două proceduri distincte: conform art. 557 din Codul civil, dobândirea dreptului de proprietate se realizează prin act de dispoziție (convenție sau contract), dacă transmiterea are loc cu titlu oneros, sau prin hotărâre de Guvern, dacă transmiterea are loc cu titlu gratuit.

14. Distinct de toate acestea, legea supusă controlului de constituționalitate nu pare să ofere garanții suficiente și adecvate nici dreptului de proprietate privată pe care ar urma să îl dobândească beneficiarul legii. Prin instituirea unei interdicții de înstrăinare în norma prohibitivă prevăzută la art. 4 din legea supusă controlului de constituționalitate, interdicție care nu are un termen cert și care — în consecință — acționează în mod perpetuu, se aduce atingere dreptului de dispoziție al titularului și se afectează însăși substanța dreptului acestuia, încalcându-se prevederile constituționale ale art. 44 alin. (2) prima teză („*Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular*”) și ale art. 136 alin. (5) („*Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice*”).

15. Nu în ultimul rând, articolul 5 din legea supusă controlului de constituționalitate pare a face posibilă o expropriere silită atunci când arată că „*În situația încălcării prevederilor art. 4, bunurile prevăzute la art. 2 trec de drept în proprietatea publică a statului*”. Conform art. 44 alin. (3) din Constituție, „*Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, cu dreaptă și prealabilă despăgubire*”. Exproprieria presupune existența unei cauze de utilitate publică, stabilită conform legii, alături de dreapta și prealabila despăgubire. Mecanismul instituit prin legea supusă controlului de constituționalitate nu respectă niciuna din aceste două cerințe de rang constituțional, ceea ce contravine Legii fundamentale.

În concluzie, pentru toate aceste motive considerăm că obiecția de neconstituționalitate trebuia admisă și trebuia constatată neconstituționalitatea Legii privind transmiterea bunurilor imobile — teren cu construcțiile aferente din domeniul public al statului și din administrarea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara în domeniul privat al statului și succesiv în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara, județul Timiș, și transmiterea unui bun imobil — teren din domeniul privat al statului în proprietatea Universității de Științele Vieții „Regele Mihai I” din Timișoara.