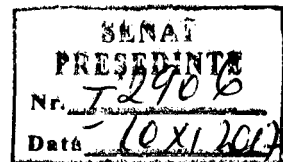




R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



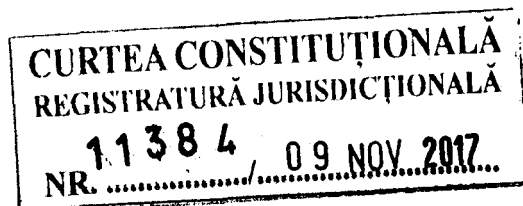
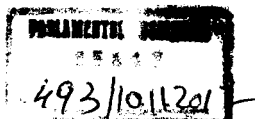
Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.2740A/2017

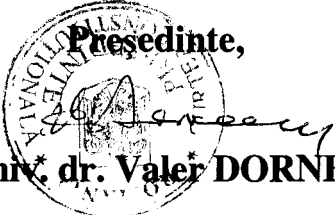


Domnului
Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii privind achiziționarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu – Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, de către Ministerul Culturii și Identității Naționale.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 28 noiembrie 2017.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,

prof. univ. dr. Valer DORNEANU

R O M Â N I A

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 2460 A / 2017



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ

NR. 1.1382 / 09 NOV 2017

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, noiembrie 2017

CP1/1599/9.11.2017

Domnului VALER DORNEANU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

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

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii privind achiziționarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu – Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, de către Ministerul Culturii și Identității Naționale

Legea supusă controlului de constituționalitate are ca obiect de reglementare achiziționarea de către Ministerul Culturii și Identității Naționale a Ansamblului conacului Brătianu - Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, în care funcționează Centrul de Cultură „Brătianu”, cu fonduri de la bugetul de stat. Ministerul este autorizat să realizeze procedura de achiziție, conform legislației în vigoare. Totodată, se prevede că Centrul de Cultură „Brătianu” își va continua activitatea în acest imobil, sub autoritatea Consiliului Județean Argeș.

Având în vedere obiectul de reglementare, precum și conținutul normativ, considerăm că Legea privind achiziționarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu – Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, de către Ministerul Culturii și Identității Naționale contravine prevederilor art. 1 alin. (4) și (5), art. 4 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 44 și art. 61 alin. (1) din Constituție și, în consecință, este neconstituțională în ansamblul său pentru motivele prezentate mai jos.

Legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență al reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *in personam/ut singuli* a reglementării, legea dobândește un caracter individual, fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc. În acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 600/2005 cu privire la constituționalitatea Legii pentru reglementarea situației juridice a unor bunuri care au aparținut fostului suveran al României, Mihai I, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005; Decizia nr. 970/2007 referitoare la sesizarea asupra neconstituționalității Legii privind atribuirea unei locuințe generalului în retragere Marin Lungu, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007; Decizia nr. 574/2014 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 216/2008 privind transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională "Administrația Porturilor Maritime" - S.A. Constanța, reprezentând 20% din capitalul social, către Consiliul Local al Municipiului Constanța, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014).

Obligativitatea respectării caracterului normativ al legii a fost ridicată la nivel de principiu de către instanța constituțională prin Decizia nr. 600/2005. Astfel, chiar în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale. De asemenea, Curtea Constituțională a evidențiat dreptul incontestabil al legiuitorului de a reglementa anumite domenii particulare într-un mod diferit de cel utilizat în cadrul reglementării cu caracter general sau, altfel spus, de a deroga de la dreptul comun, însă, în ipoteza în care reglementarea specială, diferită de cea constitutivă de drept comun, are caracter individual, fiind adoptată *intuitu personae* sau vizând un bun privit *ut singuli*, „ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, neconstituțional. [...]” (Decizia Curții Constituționale nr. 600/2005).

Totodată, în ceea ce privește sfera interesului, ca element definitoriu al tipului de act de putere publică, în opinia Curții Constituționale „dacă scopul încheierii unui/unei contract/acord/convenții vizează interesul părților, scopul legiferării, în orice cadru constituțional, vizează un interes general al societății. Din această perspectivă, aprobarea unui/unei contract/convenții prin lege nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare ca activitate prin care se exercită puterea de stat, dat fiind că scopul contractului - act individual - vizează doar părțile și interesele determinate ale acestora, în timp ce legea - act cu aplicabilitate eminamente generală - vizează societatea în general, reglementarea unei sfere cât

mai largi de raporturi juridice în cadrul și în interesul societății.” (Decizia Curții Constituționale nr. 494/2013 cu privire la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Memorandumului de înțelegere încheiat între statul român și The Rompetrol Group N.V., semnat la București la 15 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013).

Nu în ultimul rând, analizând dispozițiile unei legi prin care se atribuia o locuință unei persoane determinate, Curtea a precizat faptul că prin lege nu se poate dispune într-un domeniu ce intră în competența de reglementare a organelor administrației publice, iar nu a Parlamentului, care nu legiferează cu privire la drepturi cu caracter individual (Decizia Curții Constituționale nr. 970/2007).

Or, scopul legii deduse controlului de constituționalitate nu vizează un interes general al societății, ci crearea premiselor încheierii unui contract cu titlu oneros între o entitate publică individualizată și o entitate nedeterminată în vederea achiziționării unui bun imobil individual determinat (ale cărui date de identificare sunt prevăzute la art. 1 alin. (2) din lege). De vreme ce domeniul de incidență este determinat concret, dată fiind reglementarea *intuitu personae*/bun privit *ut singuli*, Legea privind achiziționarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu - Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, de către Ministerul Culturii și Identității Naționale are caracter individual și încalcă astfel dispozițiile art. 4 alin. (2), art. 16 alin. (1) și (2) și art. 61 alin. (1) din Constituție.

Singura posibilitate de legiferare cu privire la un bun privit *ut singuli* este situația particulară a terenurilor ce fac obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, ce pot fi transferate din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale prin legea organică de modificare a legii organice prin care terenul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice. Astfel, instanța de contencios constituțional a stabilit că în această ipoteză nu își găsesc aplicabilitate considerentele reținute în jurisprudența Curții, potrivit cărora legea astfel adoptată ar fi neconstituțională întrucât ar avea caracter individual. Prin urmare, „în situația de principiu enunțată Curtea reține că dispozițiile art. 1 alin. (4), art. 4 alin. (2) și art. 16 alin. (1) din Constituție nu sunt incidente.” (Decizia Curții Constituționale nr. 406/2016 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate "C.F.R." - S.A., în domeniul public al orașului Teiuș și în administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 533 din 15 iulie 2016).

Or, legea supusă controlului de constituționalitate prevede faptul că un imobil *ut singuli* se achiziționează de către Ministerul Culturii și Identității Naționale, din fonduri de la bugetul de stat, de la un vânzător neprecizat în cuprinsul actului normativ. Întrucât din această lege nu rezultă faptul că bunul se află în proprietatea

publică a statului sau a unei unități administrativ teritoriale sau ar fi obiect exclusiv al proprietății publice urmărindu-se transferul acestui drept de proprietate publică între titulari diferiți, legii supuse controlului de constituționalitate nu i se pot aplica argumentele Deciziei Curții Constituționale nr. 406/2016, mai sus citată. Așadar, legea supusă controlului de constituționalitate nu se înscrie în ipoteza permisă prin această decizie, deoarece dreptul de proprietate asupra bunului este un drept de proprietate privată, iar operațiunea juridică nu este un transfer al proprietății publice, ci o autorizare în vederea achiziționării.

În raport cu obiectul de reglementare, respectiv instituirea în sarcina Ministerului Culturii și Identității Naționale a obligației de a achiziționa un bun imobil monument istoric, legea contravine și principiului separației și echilibrului puterilor în stat, prevăzut la art. 1 alin. (4) din Constituție. În opinia noastră, această soluție legislativă - ce poate echivala cu o imixtiune în competențele puterii executive, abilitată să acționeze în cadrul procedurii stabilite de Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, reprezentată în acest caz de Ministerul Culturii și Identității Naționale - nu îndeplinește nici exigențele privitoare la stabilitatea, previzibilitatea și claritatea normelor juridice, izvorâte din dispozițiile art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

Dincolo de faptul că prin legea supusă controlului de constituționalitate se reglementează cu privire la achiziționarea unui bun imobil privit *ut singuli*, aceasta vizează și un bun încadrat în lista monumentelor istorice. Ansamblul conacului Brătianu – Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, este încadrat în lista monumentelor istorice din județul Argeș, ca monument istoric clasa A, având codul AG-II-m-A-13805.01.

În ceea ce privește transmiterea dreptului de proprietate, monumentelor istorice li se aplică regimul juridic special prevăzut de Legea nr. 422/2001. Conform art. 4 alin. (1) din Legea nr. 422/2001, monumentele istorice fie aparțin domeniului public sau privat al statului, al județelor, orașelor sau comunelor, fie sunt proprietate privată a persoanelor fizice sau juridice. Printr-o formulă imperativă, alin. (3) al aceluiași articol prevede că monumentele istorice aparținând domeniului privat pot face obiectul circuitului civil în condițiile stabilite de această lege. Tot printr-o normă imperativă, la alin. (4) al art. 4 din legea sus-citată se prevede că monumentele istorice aflate în proprietatea persoanelor fizice sau juridice de drept privat pot fi vândute numai în condițiile exercitării dreptului de preempțiune ale statului român, prin Ministerul Culturii, pentru monumentele istorice clasate în grupa A, sau prin serviciile publice deconcentrate ale acestuia, pentru monumentele istorice clasate în grupa B, ori al unităților administrativ-teritoriale, după caz, sub sancțiunea nulității absolute a vânzării. Așadar, atunci când proprietarii, persoane fizice sau juridice de drept privat, intenționează să vândă monumente istorice, aceștia transmit serviciilor publice deconcentrate ale Ministerul Culturii înștiințarea

privind intenția de vânzare, însoțită de documentația stabilită prin ordin al ministrului culturii. Serviciile publice deconcentrate ale Ministerul Culturii transmit ministerului înștiințarea, documentația și propunerea de răspuns, în termen de 5 zile lucrătoare de la primirea acestora. Termenul de exercitare a dreptului de preempțiune al statului este de maximum 25 de zile de la data înregistrării înștiințării, documentației și a propunerii de răspuns la Ministerul Culturii sau, după caz, la serviciile publice deconcentrate ale Ministerul Culturii. Titularii dreptului de preempțiune vor prevedea în bugetul propriu sumele necesare destinate exercitării dreptului de preempțiune, iar valoarea de achiziționare se negociază cu vânzătorul. În cazul în care ministerul sau serviciile publice deconcentrate ale acestuia nu își exercită dreptul de preempțiune în termenul legal, acest drept se transferă autorităților publice locale, care îl pot exercita în maximum 15 zile. Comunicările privind neexercitarea dreptului de preempțiune au termen de valabilitate pentru întregul an calendaristic în care au fost emise, inclusiv pentru situațiile în care monumentul istoric este vândut de mai multe ori.

Din analiza regimului juridic al transferului dreptului de proprietate asupra monumentelor istorice aflate în proprietatea privată a unei persoane juridice sau fizice rezultă că, în considerarea importanței bunului pentru societate, statul/unitatea administrativ-teritorială are un drept de preempțiune la achiziționarea respectivului bun. Or, dreptul de preempțiune, ca drept potestativ patrimonial, este incompatibil cu instituirea unei exclusivități prin stabilirea unei obligații sau unui drept la achiziționarea bunului, întrucât în manifestarea de voință cu privire la exercitarea acestui drept titularii beneficiază de putere discreționară. Așadar, în calitate de autoritate publică centrală cu rol de punere în executare a legii, Ministerul Culturii și Identității Naționale nu numai că are pârghiile necesare în vederea achiziționării bunului prevăzut la art. 1 din legea criticată dar, în temeiul art. 4 din Legea nr. 422/2001, acesta este și obligat să se pronunțe în cadrul procedurii stabilite de această lege dacă înțelege sau nu să se prevaleze de exercitarea dreptului de preempțiune. În acest context, referitor la legea dedusă controlului de constituționalitate, învederăm că la prima Cameră competentă (Senatul), Comisia pentru cultură și media a avizat negativ legea, motivat de faptul că procedura de exercitare a dreptului de preempțiune de către Ministerul Culturii și Identității Naționale este reglementată prin lege, iar la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, reprezentantul Ministerului Culturii și Identității Naționale, prezent la lucrările Comisiei pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă, în legătură cu oportunitatea reglementării a precizat faptul că ministerul nu susține adoptarea inițiativei legislative.

Mai mult, din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 422/2001 rezultă și necesitatea stabilirii forme de proprietate în care ar urma să intre bunul după achiziționare. Or, legea criticată nu precizează în mod explicit care va fi regimul juridic aplicabil imobilului întrucât, nemaifiind în proprietatea privată a unei persoane fizice, monumentul istoric în cauză poate aparține fie domeniului

public, fie celui privat al statului. O asemenea clarificare era imperios necesară, mai ales din perspectiva instituirii dreptului de administrare. Imprecizia legii afectează și din această perspectivă principiul stabilit de art. 1 alin. (5) al Constituției.

Pentru toate aceste argumente, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine principiului separației și echilibrului puterilor în stat prevăzut în art. 1 alin. (4) din Constituție, intrând în sfera de competență a autorității executive – unica autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ. Totodată, legea criticată încalcă și principiul legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, ignorând normele speciale aplicabile în mod imperativ monumentelor istorice, în lipsa unei derogări exprese de la aplicarea dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 422/2001.

Instituirea exclusivității pentru Ministerul Culturii și Identității Naționale la achiziționarea bunului prevăzut la art. 1 din legea criticată este echivocă. Aceasta poate fi privită fie ca un drept, fie ca o obligație pentru minister, după cum manifestarea de voință a acestuia în ceea ce privește intenția de cumpărare a bunului coincide sau nu cu manifestarea de voință ce ar fi exprimată în exercitarea dreptului de preempțiune.

Astfel, în ipoteza în care Ministerul Culturii și Identității Naționale ar dori să cumpere monumentul istoric, norma de la art. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate poate fi interpretată ca un drept exclusiv instituit în favoarea acestuia. Or, un asemenea drept exclusiv stabilit prin lege presupune în mod corelativ obligația vânzătorului de a vinde exclusiv ministerului, dreptul de dispoziție al titularului dreptului de proprietate fiind restrâns în mod nejustificat. Așadar, acesta nu va putea înstrăina bunul către un alt subiect de drept dacă nu se ajunge la încheierea unui contract translativ de proprietate între titularul dreptului de proprietate și Ministerul Culturii. În plus, în lipsa unui termen legal în cadrul căruia ministerul ar trebui să își exercite această exclusivitate, obligația vânzătorului apare ca perpetuă.

Pe de altă parte, în ipoteza în care Ministerul Culturii și Identității Naționale nu ar dori să cumpere monumentul istoric, norma de la art. 1 din lege poate fi interpretată ca instituind o obligație în sarcina ministerului. Această obligație creează un avantaj pentru vânzător, care va avea certitudinea unui cumpărător și obținerea unui preț, pentru care nu mai este prevăzută expres obligativitatea expertizării în vederea stabilirii valorii bunului și negocierea (simpla trimitere din art. 4 al legii criticate la "procedura de achiziție, conform legislației în vigoare", apare cu atât mai echivocă). Din această perspectivă, în raport cu alți proprietari, persoane fizice sau juridice de drept privat, ce intenționează să înstrăineze monumentele istorice pe care le dețin, acest avantaj al proprietarului imobilului ce face obiectul legii criticate, este discriminatoriu, întrucât primii vor rămâne în

continuare obligați la parcurgerea procedurii preempțiunii, prevăzute de Legea nr. 422/2001.

În esență, ignorând normele de tehnică legislativă, reglementarea este confuză, fiind susceptibilă de abordări diametral opuse, aspect de neconceput ca rezultat al activității legislative. Dintr-o primă perspectivă, aceasta poate conduce la o limitare a dreptului de proprietate, astfel cum este reglementat la art. 44 din Constituție. Din perspectiva diametral opusă, legea apare ca având un vădit caracter discriminatoriu cu afectarea art. 4 alin. (2) și art. 16 alin. (1) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind achiziționarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu – Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, de către Ministerul Culturii și Identității Naționale este neconstituțională în ansamblul său.



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS