



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Biroul permanent al Senatului

LĂ 376 / 10.01.2022.

Palatul Parlamentului

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

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

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

Dosar nr.44A/2022

SENATUL ROMÂNIEI

Nr./ 22 / 10.01.2022

Domnului

FLORIN-VASILE CÎTU

PREȘEDINTELE SENATULUI

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ

NR. 193 / 07 JAN 2022

L376/2021

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 Legii privind transmiterea unor bunuri imobile din domeniul public al statului aflate în administrarea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate C.F.R. – S.A. în domeniul public al municipiului Brad și al comunelor Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 01 februarie 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 09 februarie 2022.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
P. PREȘEDINTE,
JUDECĂTOR,
MARIAN ENACHE

ROMANIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 44A / 2022

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 131 - 4 / 06 JAN 2022

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 6 ianuarie 2022

CP1/118/01.2022

Domnului VALER DORNEANU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

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

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii privind transmiterea unor bunuri imobile din domeniul public al statului aflate în administrarea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate C.F.R. - S.A. în domeniul public al municipiului Brad și al comunelor Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița

În data de 27 decembrie 2021, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea privind transmiterea unor bunuri imobile din domeniul public al statului aflate în administrarea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate C.F.R. - S.A. în domeniul public al municipiului Brad și al comunelor Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița.

La art. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate se prevede: „Prin derogare de la prevederile alin. (1) art. 292 din Ordonanța de urgență a Guvernului

nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, cu modificările și completările ulterioare, se aprobă transmiterea unor terenuri, denumite în continuare bunuri imobile, având datele de identificare prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezenta lege, din domeniul public al statului, aflate în administrarea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate C.F.R. – S.A., în domeniul public al municipiului Brad și al comunelor Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița, în administrarea consiliilor locale Brad, Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița”.

Prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 52, art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1), art. 120 alin. (1), art. 136 alin. (4), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție, atât din perspectiva transferului interdomenial al bunurilor proprietate publică, cât și din perspectiva constituirii dreptului de administrare, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

1. În ceea ce privește **transferul bunurilor** aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, potrivit dispozițiilor art. 860 alin. (3) din Codul civil: „Bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale potrivit unei legi organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice. În celelalte cazuri, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers se face în condițiile legii”.

Acest articol conține două teze: prima teză vizează bunurile ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului, iar teza a doua are în vedere bunurile aflate în domeniul public al statului, dar care nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice. Bunurile care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice pot fi transferate din proprietatea publică a statului în cea a unităților administrativ-teritoriale în condițiile art. 292 din Codul administrativ. Astfel, art. 292 alin. (1) din Codul administrativ - ce prevede că: „Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al

municipiului, după caz, prin hotărâre a Guvernului, inițiată de autoritățile prevăzute la art. 287 lit. a), care au în administrare bunul respectiv, dacă prin lege nu se dispune altfel.” - reprezintă procedura la care face trimitere teza a doua din conținutul art. 860 din Codul civil.

Or, bunurile vizate de legea criticată – „terenuri, denumite în continuare bunuri imobile, având datele de identificare prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezenta lege” – nu reprezintă bunuri proprietate publică exclusivă.

Bunurile cuprinse în Anexa legii criticate se află, în prezent, în domeniul public al statului și în administrarea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate C.F.R. - S.A. Menționăm că nici în partea normativă a legii și nici în conținutul Anexei nu există vreo referire la destinația actuală a bunurilor. Având în vedere calitatea concesionarului actual al acestor bunuri, ar părea că bunurile ce fac obiectul legii criticate ar putea fi incluse în categoria nominalizată generic în Anexa 2 la pct. 10 din Codul administrativ, intitulată: „Lista cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al statului”, cu următorul cuprins: „10. (...) infrastructura căilor ferate, inclusiv tunelele și lucrările de artă; ”. În privința acestei categorii de bunuri - similar raționamentului realizat de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 384/2019 par. 57 referitor la reglementarea anterioară a proprietății publice a statului - nominalizarea în anexa Codului administrativ nu are semnificația declarării acestora ca obiect exclusiv al proprietății publice. Tot instanța constituțională, prin aceeași decizie, a stabilit că enumerarea din anexă are caracter exemplificativ, iar prin aceasta s-a încercat o delimitare, în principiu, a domeniului public al statului, a domeniului public județean și a domeniului public local al comunelor, orașelor și municipiilor.

Deși legea criticată **derogă expres** de la prevederile alin. (1) al art. 292 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, prevederi care la rândul lor permit o altă soluție legislativă, întrucât conțin sintagma „dacă prin lege nu se prevede altfel”, considerăm că legiuitorul nu poate avea în vedere decât o categorie generică de bunuri aflate în domeniul public al statului, dar care nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice, și nu poate reglementa într-un caz individual.

Printr-o bogată jurisprudență, instanța constituțională a reținut că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență al reglementării este determinat concret, aceasta are caracter individual, fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc. În cazul în care Parlamentul își arogă competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, se încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu.

Totodată, acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități, consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție, și transformarea acesteia în autoritate publică executivă, aspect ce contravine și prevederilor art. 102 alin. (1) din Constituție ce consacră rolul Guvernului.

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

De altfel, prin Decizia nr. 538/2019, dar și prin Decizia nr. 537/2019, Curtea Constituțională a admis ca întemeiată și critica privind încălcarea art. 147 alin. (4) din Constituție, deoarece nu au fost respectate „deciziile Curții Constituționale cu privire la interzicerea reglementării prin lege cu privire la un caz determinat, relevantă fiind Decizia nr. 118 din 19 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 27 aprilie 2018. Sunt încălcate, de asemenea, și

considerentele de principiu reținute în Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 și Decizia nr. 406 din 15 iunie 2016, cu privire la încălcarea principiului autonomiei locale și la imposibilitatea constituirii dreptului de administrare concomitent cu acela de proprietate, precum și cele reținute cu privire la situația excepțională în care transferul unui bun din proprietatea publică exclusivă a statului și a unităților administrativ-teritoriale se poate face prin lege organică (a se vedea în acest sens Decizia nr. 384 din 29 mai 2019, paragraful 64)”.

Față de cele de mai sus, având în vedere că bunurile supuse transferului prin legea criticată nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice (în lipsa unei declarații exprese a legii organice) și că nu poate opera derogarea pentru cazuri individual determinate, terenurile enumerate în anexă pot fi trecute din proprietatea publică a statului în aceea a unităților administrativ-teritoriale numai prin hotărâre a Guvernului, la cererea Consiliului Local al Municipiului Brad, a Consiliului Local al Comunei Șoimuș, a Consiliului Local al Comunei Luncoiu de Jos, a Consiliului Local al Comunei Vălișoara, ori a Consiliului Local al Comunei Băița, după caz, potrivit procedurii stabilite în art. 292 alin. (1) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, la care face trimitere teza a doua a art. 860 din Codul civil.

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

Mai mult, nerespectarea procedurii legale și lipsa manifestării de voință a Consiliului Local al Municipiului Brad, a Consiliului Local al Comunei Șoimuș, a Consiliului Local al Comunei Luncoiu de Jos, a Consiliului Local al Comunei Vălișoara, ori a Consiliului Local al Comunei Băița, după caz, atrage și încălcarea art. 120 alin. (1) din Constituție, ce consacră **principiul autonomiei locale**.

În acord cu jurisprudența constituțională, arhitectura proprietății publice neexclusive se întemeiază pe dispozițiile art. 102 alin. (1) teza finală și ale art. 120 alin. (1) din Constituție. Prin Decizia nr. 384/2019, mai sus citată, se reține că: „[...]Și în situația trecerii bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, cu excepția celor care fac obiect exclusiv al proprietății publice, aceasta nu se poate face prin efectul legii, ci, așa cum

prevede art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, unitățile administrativ-teritoriale trebuie să facă o cerere în acest sens, adică să-și exprime acordul, acestea fiind obligate să justifice temeinic pentru fiecare caz, în note explicative anexate la inventar, creșterea sau diminuarea patrimoniului, potrivit art. 14 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 53/2002 privind Statutul-cadru al unității administrativ-teritoriale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 633 din 27 august 2002”. Prin aceeași decizie, Curtea reține că inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește transferul bunurilor în patrimoniul acestora, inclusiv al celor din domeniul public reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție.

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

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

2. Reglementarea transferului din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale a bunurilor care nu formează obiect exclusiv al proprietății publice, prin hotărâre a Guvernului, permite exercitarea **controlului de legalitate** cu privire la acestea de către instanțele de contencios administrativ, dându-se eficiență astfel dispozițiilor art. 52 din Legea

fundamentală. Introducerea posibilității transferului prin lege, care nu poate fi supusă controlului instanțelor de contencios administrativ, ci numai controlului a priori ori a posteriori exercitat de Curtea Constituțională, conduce la inaplicabilitatea art. 52 din Legea fundamentală, într-un domeniu ce ține exclusiv de transferul dreptului de proprietate publică asupra bunurilor, de către Guvern, care exercită conducerea generală a administrației publice.

Tocmai pentru a se da eficiență acestor dispoziții constituționale, art. 292¹ din Codul administrativ reglementează procedura de trecere a unui bun din domeniul public al statului, neînscris în cartea funciară, în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale.

Astfel, potrivit alin. (1) și (2) din acest articol:

„(1) Prin derogare de la dispozițiile legale în vigoare, trecerea unui bun din domeniul public al statului, care este înscris în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului și care nu este înscris în cartea funciară, în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se poate realiza până la finalizarea Programului național de cadastru și carte funciară 2015-2023, respectiv până la data de 31 decembrie 2023, fără înscrierea în sistemul integrat de cadastru și carte funciară. (2) Trecerea bunului prevăzut la alin. (1) se poate face, sub sancțiunea nulității absolute, numai dacă acesta nu face obiectul unor litigii sau al unor cereri de reconstituire a dreptului de proprietate”.

Din conținutul Anexei ce face parte integrantă din legea dedusă controlului de constituționalitate rezultă că parte din bunurile ce fac obiectul transferului dreptului de proprietate sunt neîntabulate, respectiv pozițiile nr. 19, 22, 31 și 32.

Mai mult, cu privire la terenul identificat la poziția 19 din Anexă situat în Municipiul Brad, teren în suprafață de 14.760 mp - acostament CF situat între str. Teilor și Supermarket Penny – nici nu este indicată persoana juridică de la care se transmite imobilul.

Or, având în vedere că din instrumentul de prezentare nu rezultă că bunurile nu fac obiectul unor litigii sau al unor cereri de reconstituire a dreptului de proprietate, considerăm că transmiterea acestora prin lege goleşte de conținut art. 292¹ din Codul Administrativ și este de natură să împiedice accesul nemijlocit la justiție al persoanelor vătămate într-un drept protejat de lege.

3. Prin art. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate concomitent se transmite dreptul de proprietate din patrimoniul statului în cel al unor unități administrativ-teritoriale și se constituie un **drept de administrare** în favoarea consiliilor locale Brad, Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița.

În ceea ce privește dreptul de administrare, acesta este un drept real corespunzător proprietății publice. Potrivit art.136 alin. (4) din Constituție: „Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date 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”, iar, potrivit art. 867 din Codul civil: „(1) Dreptul de administrare se constituie prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean sau, după caz, a consiliului local; (2) Autoritățile prevăzute la alin. (1) controlează modul de exercitare a dreptului de administrare”.

Totodată, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „dreptul de administrare conferă titularului atributele posesiei, folosinței și dispoziției, însă nu în mod necondiționat, întocmai ca dreptul de proprietate, ci cu respectarea strictă a obligațiilor prevăzute în actul de constituire, precum și a limitelor materiale și juridice ale bunului asupra căruia se constituie; de aici rezultă și inopozabilitatea dreptului de administrare față de autoritățile publice care l-au constituit”. În aceeași decizie, în acord cu principiul *nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipso habet*, instanța constituțională mai reține că „transferul din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, și în administrarea consiliilor județene, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, nu poate echivala cu operațiunea juridică de constituire a dreptului real de administrare, dat fiind faptul că unitățile administrativ-teritoriale nu pot avea calitatea de subiecte ale dreptului de administrare, întrucât ele sunt chiar titularele dreptului de proprietate publică. Mai mult, transmitând însuși dreptul de proprietate publică către unitatea administrativ-teritorială, statul nu poate constitui, în același timp și dreptul de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale, întrucât nu mai este titularul dreptului de proprietate publică corespunzător, pe care tocmai l-a transmis” (Decizia nr. 1/2014, Decizia nr. 384/2019, Decizia nr. 684/2020).

Aplicând aceste considerente jurisprudențiale la soluția legislativă criticată, rezultă că terenurile trec din proprietatea publică a statului în cea a municipiului Brad și al comunelor Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița, după caz, motiv pentru care statul nu poate constitui simultan și un drept de administrare, întrucât, după transmitere, nu mai este proprietarul bunurilor respective. În consecință, un drept de administrare asupra unor bunuri ce se vor afla, după transfer, în domeniul public al municipiului Brad și al comunelor Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița, după caz, va trebui constituit potrivit dispozițiilor art. 867 alin. (1) din Codul civil, prin hotărâre a Consiliului Local al Municipiului Brad, a Consiliului Local al Comunei Șoimuș, a Consiliului Local al Comunei Luncoiu de Jos, a Consiliului Local al Comunei Vălișoara, ori a Consiliului Local al Comunei Băița, după caz. Pentru aceste motive, soluția legislativă adoptată de Parlament contravine dispozițiilor art. 136 alin. (4) din Legea fundamentală, ce consacră la nivel constituțional modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică.

Față de jurisprudența constantă a Curții Constituționale - invocată în susținerea fiecărei critici de neconstituționalitate - apreciem că Legea privind transmiterea unor bunuri imobile din domeniul public al statului aflate în administrarea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate C.F.R. - S.A. în domeniul public al municipiului Brad și al comunelor Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița contravine și dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție.

În concluzie, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată cu încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat, a principiului legalității și a principiului autonomiei locale, a regimului proprietății publice, precum și cu nesocotirea rolului constituțional al Parlamentului, al Guvernului, dar și cel al Curții Constituționale.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind transmiterea unor bunuri imobile din domeniul public al statului aflate în administrarea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate C.F.R. - S.A. în domeniul public al municipiului Brad și al comunelor Șoimuș, Luncoiu de Jos, Vălișoara și Băița este neconstituțională în ansamblul său.



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS**