



PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
752/26.7.2019

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. I 1924
Data 25.07.2019

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.2237A/2019

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. **6135** / **25 JUL 2019**

Domnului

Călin Constantin Anton POPESCU-TĂRICEANU

Președintele Senatului

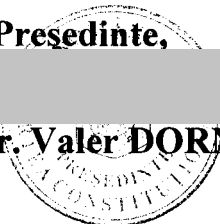
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii privind transmiterea unor imobile aferente infrastructurii portuare din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor aflate în concesiunea Companiei Naționale „Administrația Porturilor Dunării Fluviale” - S.A. Giurgiu în domeniul public al comunei Cetate.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 10 septembrie 2019 (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 25 septembrie 2019.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

Președinte,

Prof.univ.dr. Valer DORNEANU



ROMÂNIA

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 2237A1 2019



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 6123 / 25 JUL 2019

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 25 iulie 2019

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 imobile aferente infrastructurii portuare din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor aflate în concesiunea Companiei Naționale „Administrația Porturilor Dunării Fluviale” - S.A. Giurgiu în domeniul public al comunei Cetate

Legea privind transmiterea unor imobile aferente infrastructurii portuare din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor aflate în concesiunea Companiei Naționale „Administrația Porturilor Dunării Fluviale” - S.A. Giurgiu în domeniul public al comunei Cetate a fost trimisă de către Parlament Președintelui României, spre promulgare, la data de 6 iulie 2019.

Prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1), art. 120 alin. (1), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

Prin art. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate „Se aprobă transmiterea imobilelor aferente infrastructurii portuare, având datele de identificare prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezenta lege, din domeniul public

al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor aflate în concesiunea Companiei Naționale „Administrația Porturilor Dunării Fluviale” - S.A. Giurgiu în domeniul public al comunei Cetate, în scopul realizării unor obiective de investiții în Portul Cetate și al desfășurării unor activități de interes public local, în condițiile legii.”

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. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, prin hotărâre a Guvernului.

Astfel, art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, în forma în vigoare la momentul adoptării legii de către Parlament (26.06.2019 reprezentând data adoptării ei de către Camera decizională), 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, după caz, prin hotărâre a Guvernului, declarându-se din bun de interes public național în bun de interes public județean sau local” se referă la procedura la care face trimitere teza a doua din conținutul art. 860 din Codul civil.

Bunurile supuse transferului din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în domeniul public al comunei Cetate, județul Dolj, sunt nominalizate generic în categoria cuprinsă în cap. I pct. 22 din anexa la Legea nr. 213/1998, intitulată Lista cuprinzând unele bunuri care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale, care are

următorul cuprins: „Domeniul public al statului este alcătuit din următoarele bunuri: [...] 22. porturile maritime și fluviale, civile și militare - terenurile pe care sunt situate acestea, diguri, cheiuri, pereuri și alte construcții hidrotehnice pentru acostarea navelor și pentru alte activități din navigația civilă, bazine, acvatorii și șenale de acces, drumuri tehnologice în porturi, monumente istorice aflate în porturi, cheiuri și pereuri situate pe malul căilor navigabile, în afara incintelor portuare destinate activităților de navigație;”.

În privința bunurilor enumerate în cap. I din anexa la Legea nr. 213/1998, prin Decizia nr. 384/2019 Curtea Constituțională a reținut că această nominalizare nu are semnificația declarării ca bunuri ce fac obiectul 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.

Regimul juridic al bunurilor cu privire la care se intenționează transferul interdomenial (imobilele aferente infrastructurii portuare, având datele de identificare prevăzute în anexa care face parte integrantă din lege) este stabilit prin Ordonanța nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare. Potrivit art. 6 din această ordonanță: „(1) Infrastructura de transport naval este constituită din apele naționale navigabile ale României, infrastructura de căi navigabile interioare astfel cum au fost stabilite prin lege și infrastructura portuară indiferent de forma de proprietate. (2) Constituie elemente de infrastructură de cale navigabilă interioară: căile navigabile interioare ale României, ecluzele, apărările și consolidările de maluri și taluzuri, drumurile tehnologice din lungul canalelor navigabile, construcțiile hidrotehnice, precum și terenurile, instalațiile și echipamentele aferente acestora.”

În aceste condiții, având în vedere că infrastructura supusă transferului nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, aceasta ar fi trebuit trecută din proprietatea publică a statului în aceea a unității administrativ-teritoriale prin hotărâre a Guvernului, la cererea Consiliului Local Cetate, județul Dolj potrivit art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 în vigoare

la momentul adoptării legii criticate.

Or, aprobarea transmiterii acestor imobile prin lege, ca act al Parlamentului contravine art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1), art. 120 alin. (1), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție.

Astfel, prin nesocotirea dispozițiilor art. 860 din Codul civil, coroborat cu art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 (în vigoare la momentul adoptării legii) 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 Cetate, județul Dolj, atrage și încălcarea art. 120 alin. (1) din Constituție ce consacră principiul autonomiei locale. De altfel, prin aceeași Decizie nr. 384/2019, în par. 45 -53 se arată: „Curtea reține că această arhitectură a Legii nr. 213/1998 se întemeiază pe dispozițiile art. 102 alin. (1) teza finală și ale art. 120 alin. (1) din Constituție. Pentru a da eficiență dispozițiilor constituționale, legiuitorul a reglementat un regim juridic distinct al bunurilor care fac obiectul proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale. În acest sens, transferul interdomenial se stabilește în funcție de nevoile acestora, subsecvent transmiterii dreptului de proprietate publică constituindu-se și dreptul de administrare cu privire la bunuri. Cererea de transfer, obligatorie potrivit actului normativ criticat, se face de către Guvern sau consiliile menționate și trebuie să aibă un temei/motiv, iar actul prin care se face trecerea, hotărâre a Guvernului sau a consiliilor, poate fi atacat în fața instanțelor de contencios administrativ. 46. Curtea se va raporta, în sprijinul celor anterior reținute, și la considerentele Deciziei nr. 1 din 10 ianuarie 2014, prin care s-a constatat încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în condițiile în care, prin legea supusă controlului, sunt încălcate principiile de bază stabilite prin legile-cadru ce guvernează domeniul în care legea este adoptată, în cazul de față Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 164 din 2 aprilie 2001, și Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007. 47. Curtea observă prevederile Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, potrivit cărora Guvernul este autoritatea publică a puterii executive care exercită atât conducerea generală a administrației

publice, cât și funcția de administrare a proprietății statului - prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului - precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil [a se vedea art. 1 alin. (1) și alin. (5) lit. c) și art. 11 lit. a) și m) din Legea nr. 90/2001]. 48. Curtea observă, de asemenea, dispozițiile Legii nr. 215/2001, potrivit cărora autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, în conformitate cu principiul autonomiei locale, iar unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii (a se vedea art. 10 și art. 21 din Legea nr. 215/2001). 49. Prin urmare, art. I din legea supusă controlului alterează funcția Guvernului și a autorităților administrației publice locale de a administra proprietatea publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale. 50. De asemenea, Curtea mai reține că, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, paragrafele 183-185, s-a statuat că mecanismul de transmitere a proprietății, reglementat de legea criticată, a unor bunuri din domeniul privat al statului în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, prin efectul legii și fără existența acordului unităților administrativ-teritoriale, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție, care privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care autoritățile publice le reprezintă. 51. Curtea observă că aceste considerente de principiu sunt aplicabile și în prezenta cauză. 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. 52. 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. 53. În aceste condiții, introducerea prin art. I din legea supusă controlului a posibilității transferului bunurilor prin lege, act ce ține de autoritatea legislativă, într-un domeniu care ține de administrație și autoritatea executivă aduce atingere art. 1 alin. (4) și (5), art. 102 alin. (1) teza finală și art. 120 alin. (1) din Constituție.”

În concluzie, față de această bogată jurisprudență a Curții Constituționale, Legea privind transmiterea unor imobile aferente infrastructurii portuare din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor aflate în concesiunea Companiei Naționale „Administrația Porturilor Dunării Fluviale” - S.A. Giurgiu în domeniul public al comunei Cetate contravine și dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, nesocotind astfel nu doar principiul separației și echilibrului puterilor în stat, principiul legalității, rolul constituțional al Parlamentului și cel al Guvernului, principiul autonomiei locale, dar și rolul Curții Constituționale.

Subliniem că prin Ordonanța de urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ se abrogă Legea nr. 90/2001, importante dispoziții din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, precum și procedura transferului de bunuri proprietate publică prevăzută în Legea nr. 213/1998.

Cu toate acestea, la data adoptării legii criticate de către Parlament, aceste acte normative erau în vigoare, iar aprecierea asupra constituționalității adoptării acesteia trebuie raportată la principiul neretroactivității legii, în conformitate cu dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție și, pe cale de consecință nu prin raportare la noile soluții legislative cuprinse în Codul administrativ, ce a intrat în vigoare ulterior, respectiv la data de 5 iulie 2019.

Mai mult, soluția legislativă cuprinsă în fostul art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 este preluată în art. 292 alin. (1) din Codul administrativ, iar împrejurarea că noua normă adaugă sintagma „dacă prin lege nu se dispune altfel” nu poate fi interpretată în sensul introducerii posibilității transferului interdomenial prin lege ca act al Parlamentului. Astfel, introducerea acestei posibilități a făcut

obiectul unei verificări anterioare de către Curtea Constituțională, aceasta statuând prin Decizia nr. 384/2019, în par. 55: „Or, modificarea art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, în sensul introducerii 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.”

De asemenea, instanța constituțională, printr-o bogată jurisprudență, 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, ea 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.

Față de cele de mai sus, reiese faptul că, indiferent dacă ne raportăm la dispozițiile legale în vigoare la momentul adoptării legii ori la dispozițiile O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, transferul interdomenial prin lege ca act al Parlamentului al infrastructurii portuare vizate este neconstituțional.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind transmiterea unor imobile aferente infrastructurii portuare din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor aflate în concesiunea Companiei Naționale „Administrația Porturilor Dunării Fluviale” - S.A. Giurgiu în domeniul public al comunei Cetate este neconstituțională în ansamblul său.



**PREȘedintele ROMANIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS**