

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

## DECIZIA Nr. 563

din 8 iulie 2020

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult**

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Valentina Bărbățeanu	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult, obiecție formulată de 50 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România și al Uniunii Democratice Maghiare din România, precum și neafiliați. De asemenea sesizarea a fost semnată și de un senator aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Democratice Maghiare din România.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.830 din 3 iunie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 666A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate autorii acesteia arată că, până în prezent, autoritățile publice au considerat că intră sub incidența Legii nr. 239/2007 doar drepturile atribuite în folosință gratuită cultelor religioase între data de 1 ianuarie 1990 și data intrării în vigoare a legii menționate, respingând cererile de transmitere fără plată a dreptului de proprietate asupra imobilelor primite în folosință gratuită după intrarea în vigoare a acesteia. Precizează că intenția inițiatorului legii criticate, exprimată în expunerea de motive anexată acesteia, a fost de a înlătura posibilitatea acestei interpretări restrictive a prevederilor referitoare la imobilele care au fost atribuite, după data de 1 ianuarie 1990, în folosință gratuită a cultelor religioase, ceea ce contravine dispozițiilor art. 136 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. În acest sens, autorii obiecției de neconstituționalitate arată că noțiunile de „garantare” și „ocrotire” a proprietății publice, cuprinse în art. 136 alin. (2) din Constituție, au semnificații distincte. Astfel, prin garantare se urmărește, pe de o parte, protejarea unităților administrativ-teritoriale împotriva unor acțiuni abuzive ale statului, în vederea asigurării principiului autonomiei locale, prevăzut de art. 120 alin. (1) din Constituție, și, pe de altă parte, protejarea patrimoniului public împotriva unor acțiuni ilegale de trecere a unor bunuri din domeniul public în domeniul privat, iar prin ocrotire se înțelege apărarea, prin lege, a dreptului de proprietate publică împotriva oricăror încălcări, indiferent din partea cui ar veni. Un exemplu de modalitate de ocrotire a dreptului de proprietate publică printr-o lege se regăsește în Codul administrativ, care nu reglementează o procedură de trecere a bunurilor din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale direct în domeniul privat al terților, ci mai întâi în domeniul privat al aceluiași titular al dreptului de

proprietate. Abia ulterior, după ce bunurile respective intră în circuitul civil și încetează să mai fie inalienabile, insesizabile și imprescriptibile, pot fi trecute în domeniul privat al statului sau al altei unități administrativ-teritoriale ori pot fi vândute, date în administrare, concesionate sau închiriate unor persoane juridice sau fizice. Așadar, prin impunerea unei proceduri în mai multe etape, fiecare cu actorii și regulile sale specifice, bunurile aflate în domeniul public sunt protejate prin lege, conform dezideratului consacrat la nivel constituțional. În contradicție cu acest principiu fundamental este art. 3 alin. (2) din Legea nr. 239/2007, care prevede că, dacă imobilul atribuit în folosință gratuită unității de cult se află în domeniul public, prin aceeași hotărâre se aprobă atât trecerea acestuia în domeniul privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale, cât și transmiterea fără plată în proprietate privată a unității de cult solicitante. Este eliminată astfel *ab initio* orice analiză prealabilă trecerii imobilului din domeniul public în domeniul privat, simpla constatare a stării de fapt constând în atribuirea acestuia în folosință gratuită a unui cult religios după data de 1 ianuarie 1990 fiind suficientă pentru realizarea acestei operațiuni, simultan cu transmiterea, fără contraprestație, în patrimoniul unei persoane juridice de drept privat. Prin urmare, chiar dacă, ulterior atribuirii în folosință gratuită a cultului religios, imobilul ar deveni obiectul exclusiv al proprietății publice, de exemplu în baza unei legi organice sau prin descoperirea unor bogății de subsol etc., titularul dreptului de proprietate publică s-ar afla în imposibilitatea de a refuza să soluționeze favorabil cererea de transmitere fără plată a imobilului pentru acest motiv, eludându-se astfel dispozițiile art. 136 alin. (2) din Constituție.

4. Se mai arată că formularea actuală a art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 a permis Guvernului și consiliilor unităților administrativ-teritoriale utilizarea unei interpretări restrictive, conform căreia sub incidența actului normativ se află doar imobilele atribuite în folosință gratuită cultelor religioase între data de 1 ianuarie 1990 și data intrării sale în vigoare, respectiv 3 august 2007. Astfel, obiectul de reglementare al legii a rămas esențialmente determinabil prin raportare la efectuarea unui act juridic într-un anumit interval de timp, anterior și precis delimitat. Forma propusă de inițiatorul legii criticate nu mai permite o asemenea interpretare și încadrează sub imperiul Legii nr. 239/2007 inclusiv imobilele atribuite în folosință gratuită cultelor religioase după data intrării sale în vigoare, pe termen nedeterminat. Această modificare contravine principiului ocrotirii prin lege a proprietății publice, deoarece permite autorităților publice titulare să vulnerabilizeze orice imobile aflate în domeniul public prin simpla atribuire a acestora în folosință gratuită a cultelor religioase, act care le conferă acestor entități dreptul ca bunurile respective să le fie transmise în proprietate, la cerere și cu titlu gratuit. Or, asigurarea protecției constituționale a proprietății publice reclamă efectuarea anumitor formalități pentru trecerea bunurilor din domeniul public în domeniul privat, constând în adoptarea de hotărâri de către Guvern sau consiliile unităților administrativ-teritoriale, după caz, acte administrative care trebuie însoțite de note de fundamentare, respectiv de referate de aprobare, în

conformitate cu dispozițiile art. 30 alin. (1) lit. b) și c) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

5. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

6. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În susținerea punctului său de vedere, arată că solicitarea verificării neconstituționalității privește însăși legea de bază, aflată în prezent în vigoare. Astfel, observă că se critică prevederile art. 3 alin. (2) din Legea nr. 239/2007, deși acest articol nu a făcut obiect al modificării prin legea în cauză, care a vizat strict art. 1 alin. (1) din Legea nr. 293/2007. Ca atare, apreciază că acele critici de neconstituționalitate care nu privesc conținutul Legii pentru modificarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 nu pot fi reținute. Aceasta, deoarece, potrivit art. 146 din Constituție, există diferențe majore între controlul de constituționalitate anterior și cel ulterior. Pentru evidențierea acestora, invocă prevederile art. 146 lit. a) și d) din Legea fundamentală, art. 15 și art. 29 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și art. 134 și 136 din Regulamentul Camerei Deputaților, precizând subiectele de drept care pot sesiza Curtea Constituțională cu exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, respectiv *a posteriori*, obiectul asupra căruia poartă fiecare tip de control și efectele acestora, conform art. 147 alin. (1) și (2) din Constituție. Or, criticile autorului sesizării care privesc legea aflată în vigoare nu pot fi reținute, întrucât sesizarea nu îndeplinește condițiile unei proceduri de control de constituționalitate *a posteriori*.

7. În plus, în ceea ce privește critica potrivit căreia, în conformitate cu art. 3 alin. (2) din Legea nr. 239/2007, imobilele vizate de acesta trec din domeniul public al statului în proprietatea privată a cultelor, contravenind Codului administrativ, care nu reglementează o astfel de procedură, observă că, în această materie, Codul administrativ reprezintă legea generală, iar Legea nr. 239/2007 reprezintă legea specială care, potrivit principiului *specialia generalibus derogant*, se aplică prioritar.

8. Cu privire la modificarea adusă de legea supusă controlului de constituționalitate, arată că singura diferență dintre textul aflat în vigoare și textul modificat constă în înlocuirea sintagmei „care au fost atribuite” cu cea de „atribuite”, cu referire la imobilele aflate în folosința gratuită a cultelor religioase după data de 1 ianuarie 1990. Această modificare reprezintă doar o clarificare a înțelesului legii, în condițiile în care sintagma „care au fost atribuite” a fost interpretată în sensul că doar imobilele atribuite în folosința gratuită a cultelor religioase după data de 1 ianuarie 1990 și până la data intrării în vigoare a Legii nr. 239/2007 fac obiectul textului de lege, deși legea nu prevedea o astfel de limitare, dedusă pe calea unei interpretări neautentice. Noua formulare conduce la eliminarea interpretării restrictive menționate, permițând trecerea în proprietatea cultelor religioase a imobilelor care le-au fost atribuite în folosința gratuită inclusiv după intrarea în vigoare a Legii nr. 239/2007, cu condiția să nu fi făcut obiect al retrocedării până la data aderării României la Uniunea Europeană.

9. Având în vedere considerentele prezentate, apreciază că obiecția de neconstituționalitate formulată este neîntemeiată și solicită respingerea acesteia.

10. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

11. La dosar, a fost primit un document prin care Patriarhia Română și-a exprimat opinia cu privire la legea criticată, în sensul constituționalității acesteia.

## CURTEA.

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

12. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

13. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie prevederile Legii pentru modificarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult. Aceasta are un articol unic, cu următoarea redacție:

**Articol unic.** — *Alineatul (1) al articolului 1 din Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 1 august 2007, se modifică și va avea următorul cuprins:*

„Art. 1. — (1) *Imobilele aflate în proprietatea statului ori a unităților administrativ-teritoriale, atribuite în folosință gratuită cultelor religioase după 1 ianuarie 1990, pot fi transmise fără plată în proprietatea unităților de cult deținătoare, în condițiile prezentei legi.*”

14. Dispozițiile din Legea fundamentală invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art. 136 alin. (2), potrivit cărora proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

### (1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

15. Curtea constată că sesizarea îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba despre o lege adoptată și nepromulgată încă, cât și sub aspectul titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind formulată de 50 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România și al Uniunii Democrate Maghiare din România, precum și neafiliați. De asemenea sesizarea a fost semnată și de un senator aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Democrate Maghiare din România.

16. Termenul prevăzut de lege pentru sesizarea Curții Constituționale cu exercitarea controlului de constituționalitate *a priori* a fost, de asemenea, respectat. Astfel, din urmărirea procesului legislativ, se constată că legea a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 27 mai 2020 și a fost depusă în aceeași zi la Secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității. Pe data de 2 iunie 2020 a fost trimisă Președintelui României, iar pe 3 iunie a fost înregistrată la Curtea Constituțională obiecția de neconstituționalitate ce formează obiectul prezentului dosar, fără ca în acest interval de timp legea să fi fost promulgată.

17. Față de acest parcurs legislativ, Curtea reține că, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, „în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de două zile”.

18. În jurisprudența sa, Curtea a constatat că termenele cuprinse la art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 au un caracter de protecție pentru titularii dreptului de sesizare a instanței constituționale cu exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, astfel că nu există nicio sancțiune dacă sesizarea se realizează după expirarea acestora. Într-o astfel de ipoteză însă, pentru a fi reținută admisibilitatea obiecției de

neconstituționalitate formulate, este esențial ca legea supusă controlului să nu fi fost promulgată în prealabil de Președintele României. Termenul de 5, respectiv de 2 zile, la care face referire art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 nu poate fi calificat ca fiind un termen de decădere, în sensul că numai în interiorul acestuia poate fi sesizată Curtea Constituțională cu soluționarea unei obiecții de neconstituționalitate, ci, dimpotrivă, are semnificația unei garanții asociate dreptului de sesizare a Curții, care implică o interdicție totală de promulgare a legii în acest termen. Consecința nerespectării termenului menționat constă doar în faptul că, formulând obiecția în afara termenului, autorul acesteia se expune riscului ca, până la acel moment, Președintele să promulge legea. Însă, în condițiile în care, la primirea sesizării, Curtea încunoștințează Președintele cu privire la înregistrarea pe rolul său a cererii de exercitare a controlului de constituționalitate *a priori*, acesta nu are competența de a emite, în tot acest răstimp, decretul de promulgare a legii (a se vedea în acest sens și Decizia nr. 767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 21 februarie 2017, paragraful 25, Decizia nr. 299 din 3 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 408 din 14 mai 2018, paragraful 31, sau Decizia nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018, paragraful 51).

19. În cauza de față, obiecția de neconstituționalitate este admisibilă și prin prisma acestui aspect, întrucât legea nu fusese promulgată până la sesizarea Curții în vederea exercitării controlului de constituționalitate *a priori*.

#### **(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate**

20. Autorii prezentei obiecții de neconstituționalitate formulează critici de natură intrinsecă, prin raportare la dispozițiile art. 136 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

21. Legea criticată are un articol unic, prin care modifică art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007; precizând că imobilele aflate în proprietatea statului ori a unităților administrativ-teritoriale, atribuite în folosință gratuită cultelor religioase după 1 ianuarie 1990, pot fi transmise fără plată în proprietatea unităților de cult deținătoare. Diferența față de varianta inițială a acestor prevederi legale rezidă în schimbarea modalității gramaticale de individualizare a imobilelor vizate. În redactarea în prezent în vigoare se face referire la imobilele „care au fost atribuite”, iar legea modificatoare are în vedere imobilele „atribuite”. În expunerea de motive se precizează că finalitatea acestei modificări este de a aduce în domeniul de aplicație a legii și imobilele care au fost atribuite cultelor religioase în folosință gratuită după 4 august 2007 — data intrării în vigoare a Legii nr. 239/2007 —, astfel încât să poată fi trecute în proprietatea unităților de cult religioase nu doar cele care au fost astfel atribuite din anul 1990 până la acel moment, așa cum se proceda ca urmare a interpretării date până în prezent prevederilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007. Autorii obiecției critică faptul că forma propusă de inițiator și adoptată de Parlament nu mai lasă loc pentru o asemenea interpretare și încadrează sub cupola Legii nr. 239/2007 inclusiv imobilele atribuite în folosință gratuită cultelor religioase după data intrării sale în vigoare, pe termen nedeterminat, vulnerabilizând bunurile aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

22. Curtea apreciază că modificarea operată prin legea supusă controlului de constituționalitate nu este de natură să contravină dispozițiilor art. 136 alin. (2) din Constituție referitoare la garantarea și ocrotirea proprietății publice, întrucât stabilirea sferei imobilelor care pot fi trecute, la cerere, în proprietatea privată a cultelor religioase, ulterior atribuirii acestora în folosință gratuită, constituie o opțiune a legiuitorului, care are dreptul suveran de a reglementa regimul juridic al unor bunuri, așa cum

apreciază adecvat situațiilor din practică. Redactarea propusă conservă voința inițială a legiuitorului, de a permite trecerea în proprietatea cultelor religioase a imobilelor atribuite în folosință gratuită, operând doar o precizare, sub aspect temporal, a domeniului de aplicare a legii, prin utilizarea exprimării care urmărește să înlăture interpretarea în baza căreia puteau fi transmise fără plată în proprietatea unităților de cult doar imobilele atribuite acestora în folosință gratuită până la intrarea în vigoare a Legii nr. 239/2007.

23. Curtea subliniază că, potrivit regimului constituțional și legal al dreptului de proprietate publică, acesta poate purta asupra unor bunuri care formează obiect exclusiv al proprietății publice sau poate avea ca obiect bunuri care pot aparține deopotrivă domeniului public sau celui privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale, după caz.

24. Prima categorie de bunuri menționate este individualizată în art. 136 alin. (3) din Constituție, care include, pe de o parte, bunuri care sunt obiect exclusiv al proprietății publice ca urmare a destinației acestora, fiind prin natura lor de interes public sau național (bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental) și, pe de altă parte, bunuri care dobândesc această calificare prin declarația legii.

25. Curtea constată că, în condițiile existenței unui regim juridic al bunurilor care sunt proprietatea exclusivă a statului strict configurat la nivel constituțional și legal, este exclusă *de plano* ipoteza luată în discuție de autorii obiecției de neconstituționalitate, conform căreia titularul dreptului de proprietate publică s-ar afla în imposibilitatea de a refuza să soluționeze favorabil cererea de transmitere fără plată a imobilului atunci când, ulterior atribuirii în folosință gratuită a cultului religios, acesta ar deveni obiectul exclusiv al proprietății publice, de exemplu în baza unei legi organice sau prin descoperirea unor bogății de subsol. Curtea constată, sub acest aspect, că, potrivit art. 136 alin. (4), caracteristica definitorie a bunurilor care fac obiectul proprietății publice este inalienabilitatea, astfel că eventualele acte de înstrăinare a acestora, indiferent în temeiul cărei reglementări ar fi încheiate, sunt lovite de nulitate absolută. Așadar, intervenirea unei situații precum cea antamată în motivarea excepției este contracarată prin acest remediu legal categoric, desprins din prevederile constituționale menționate.

26. Curtea reține, totodată, că modificarea preconizată nu aduce atingere dreptului de proprietate publică al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, acesta fiind în continuare caracterizat de garanțiile specifice conferite prin aplicarea coroborată a legislației incidente, interpretarea sistemică a actelor normative fiind impusă de necesitatea coerenței și unității ansamblului normativ, care exclude existența izolată a unei norme. Ca atare, textul de lege criticat trebuie examinat prin prisma celorlalte dispoziții legale care configurează regimul proprietății publice.

27. Astfel, analizând ipoteza în care bunul imobil în discuție face parte din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, Curtea reține că, potrivit art. 874 alin. (1) și (3) și art. 867 alin. (1) din Codul civil, dreptul de folosință asupra bunurilor proprietate publică se acordă, cu titlu gratuit, pe termen limitat, în favoarea instituțiilor de utilitate publică — așa cum sunt cultele religioase recunoscute ca atare — și se constituie, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean sau a consiliului local. Art. 3 din Legea nr. 239/2007 stabilește că cererile de transmitere a dreptului de proprietate se soluționează de titularul dreptului de proprietate (unitate administrativ-teritorială sau statul) prin hotărâre, precizând că, în situația în care, în momentul atribuirii, imobilul se află în domeniul public, prin hotărâre se va aproba și trecerea acestuia în domeniul privat al statului sau al unității administrativ-

teritoriale, potrivit legii. Față de susținerea autorilor obiecției în sensul că asigurarea protecției constituționale a proprietății publice reclamă efectuarea anumitor formalități pentru trecerea bunurilor din domeniul public în domeniul privat, constând în adoptarea de hotărâri de către Guvern sau, după caz, de consiliile unităților administrativ-teritoriale, care trebuie însoțite de note de fundamentare, respectiv de referate de aprobare, Curtea observă că aplicarea textului de lege la care fac referire autorii obiecției se face coroborat cu dispozițiile art. 361 alin. (1)–(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, potrivit căroră 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, iar trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia se face prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, dacă prin lege nu se dispune altfel. Totodată, art. 361 alin. (3) din Codul administrativ prevede că în instrumentele de prezentare și motivare ale hotărârilor menționate se regăsește, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național sau local, după caz. În mod similar era reglementată această problematică și prin Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, modificată prin Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, care, prin art. 10 alin. (2), stabilea că trecerea din domeniul public în domeniul privat se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, dacă prin Constituție sau prin lege nu se dispune altfel.

28. Curtea constată că, raportat la domeniul său de reglementare, Legea nr. 239/2007 mai oferă o garanție, constând în interdicția, impusă prin art. 4, de înstrăinare pe un interval de timp de 30 de ani a imobilelor astfel dobândite, sub sancțiunea nulității absolute a actului de transmitere a proprietății și a repunerii în situația anterioară. Totodată, relevant sub aspectul protecției dreptului de proprietate publică este faptul că legea criticată nu obligă titularul acestui drept să transfere bunul imobil în proprietatea unității de cult solicitante, care l-a deținut în folosință gratuită, ci îi oferă o opțiune în acest sens.

29. Așadar, susținerea referitoare la pretinsa vulnerabilizare a garanțiilor dreptului de proprietate publică nu poate fi reținută, întrucât acestea se mențin nealterate și ulterior modificării

preconizate de legea criticată. Bunurile imobile care intră în sfera de aplicare a legii, astfel cum aceasta este conturată ca urmare a modificării propuse, vor putea fi trecute în proprietatea privată a cultelor religioase, dar doar în condițiile respectării rigorilor impuse de regimul bunului vizat. Aceasta deoarece cadrul legislativ actual configurează modalitatea de atribuire în folosință gratuită, pe de o parte, și, pe de altă parte, schimbarea regimului juridic al bunului în discuție, în sensul trecerii acestuia, dacă este cazul, din proprietatea publică a statului sau a unității administrativ-teritoriale în proprietatea privată a aceluiași titular, urmând ca dispozițiile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 să opereze numai după efectuarea acestui transfer.

30. Curtea observă că, în realitate, prin critica formulată, autorii acesteia translatează, de fapt, controlul de constituționalitate asupra prevederilor art. 3 alin. (2) din Legea nr. 239/2007, în prezent în vigoare, text care nu a făcut obiectul modificării prin legea ce constituie obiect al analizei în cauza de față. Prevederile menționate stabilesc că „În situația în care în momentul atribuirii imobilul se afla în domeniul public, prin hotărâre se va aproba și trecerea acestuia în domeniul privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale, potrivit legii”. Or, în cadrul controlului de constituționalitate întemeiat pe art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, care poartă asupra prevederilor unei legi adoptate de Parlament, dar care nu a intrat în vigoare, nefiind încă promulgată de Președintele României și trimisă apoi spre publicare în Monitorul Oficial al României, Partea I, nu se poate analiza constituționalitatea unui text de lege cuprins într-o lege aflată deja în fondul activ al legislației — chiar dacă acesta face parte din legea care urmează să fie modificată — doar pe considerentul că ar exista o legătură logică între cele două prevederi. Este de principiu că toate dispozițiile cuprinse într-o lege se află într-o relație indisolubilă, constituind împreună un ansamblu coerent, care este circumscris domeniului de reglementare al legii respective, dar analiza de constituționalitate nu poate fi în mod artificial deplasată asupra unor prevederi cu privire la care controlul de constituționalitate se poate exercita în alte condiții, strict definite prin Constituție și Legea nr. 47/1992, respectiv pe calea excepției de neconstituționalitate ridicate în cadrul unui proces aflat pe rolul unei instanțe sau direct de Avocatul Poporului.

31. În fine, Curtea precizează că, în condițiile constatării conformității legii criticate cu dispozițiile constituționale invocate de autorii obiecției, 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.

32. 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 și constată că Legea pentru modificarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult 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 8 iulie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent,  
Valentina Bărbățeanu

## OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi, formulăm prezenta opinie separată.

considerând că sesizarea vizând neconstituționalitatea dispozițiilor Legii pentru modificarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult, formulată de 51 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România și al Uniunii Democratice Maghiare din România, precum și neafiliați.

**se impunea a fi admisă**, întrucât legea criticată încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa privind calitatea legii, prin nesocotirea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cuprinse în art. 30 și art. 31 din Legea nr. 24/2000, precum și dispozițiile art. 136 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

1. Legea pentru modificarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 1 august 2007, are un articol unic, cu următoarea redactare:

**Articol unic.** — *Alineatul (1) al articolului 1 din Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 1 august 2007, se modifică și va avea următorul cuprins:*

„**Art. 1.** — (1) Imobilele aflate în proprietatea statului ori a unităților administrativ-teritoriale, **atribuite în folosință gratuită cultelor religioase după 1 ianuarie 1990, pot fi transmise fără plată în proprietatea unităților de cult deținătoare, în condițiile prezentei legi.**”

2. În actuala redactare, art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 prevede că pot fi transmise, fără plată, în proprietatea unităților de cult deținătoare imobilele aflate în proprietatea statului ori a unităților administrativ-teritoriale care au fost atribuite în folosință gratuită cultelor religioase după data de 1 ianuarie 1990. În conformitate cu aceste prevederi legale, până în prezent, autoritățile publice s-au pronunțat în sensul că intră sub incidența actului normativ mai sus menționat doar imobilele atribuite în folosință gratuită cultelor religioase între data de 1 ianuarie 1990 și data intrării în vigoare a Legii nr. 239/2007 (s.n. respectiv data de 3 august 2007), respingând cererile de transmitere fără plată a dreptului de proprietate asupra imobilelor primite în folosință gratuită de către cultele religioase după intrarea în vigoare a Legii nr. 239/2007. Astfel, obiectul de reglementare al legii era esențialmente determinabil, prin raportare la efectuarea unui act juridic într-un anumit interval de timp, anterior și precis delimitat.

3. Forma noii legi propusă de inițiator și adoptată de Parlament și care face obiectul controlului de constituționalitate în prezenta cauză nu mai permite o asemenea aplicare a legii întrucât prin înlocuirea sintagmei „care au fost atribuite” din vechea lege cu sintagma „atribuite”, practic sub imperiul Legii nr. 239/2007 au intrat inclusiv imobilele atribuite în folosință gratuită cultelor religioase după data de 3 august 2007 (s.n. data intrării în vigoare a Legii nr. 239/2007), pe termen nedeterminat.

4. În opinia majoritară respingerea sesizării a fost motivată de faptul că modificarea adusă prin legea supusă controlului de constituționalitate, în sensul înlocuirii sintagmei „care au fost atribuite” din vechea lege cu expresia „atribuite”, cu referire la imobilele aflate în folosință gratuită a cultelor religioase după data de 1 ianuarie 1990, este concordantă cu Expunerea de motive a inițiatorului care menționează că această modificare reprezintă doar o clarificare a sensului legii, în scopul eliminării

interpretării restrictive pe care o făceau Guvernul și consiliile unităților administrativ-teritoriale, conform căreia sub incidența actului normativ se află doar imobilele atribuite în folosință gratuită cultelor religioase între data de 1 ianuarie 1990 și data intrării în vigoare a Legii nr. 239/2007, respectiv 3 august 2007.

5. Potrivit art. 30 și art. 31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată:

**Articolul 30**

— alin. (1) Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare:

a) **expuneri de motive** — în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative;

— alin. (2) Expunerile de motive (...) constituie instrumentele de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse.

**Articolul 31**

— alin. (1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

a) **motivul emiterii actului normativ** — cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect;

b) **impactul socioeconomic** — efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv **evaluarea costurilor și beneficiilor**;

c) **impactul financiar** asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;

e) **consultările** derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;

g) măsurile de implementare — modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.

— alin. (2) În situația în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea trebuie să cuprindă referiri la actul pe baza și în executarea căruia se emite.

— alin. (3) **Forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic și Social.**

6. Examinând **expunerea de motive** care a însoțit propunerea legislativă pentru modificarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult constatăm că **aceasta a fost extrem de sumară**, fără a se face vreo referire la cerințele care au reclamat intervenția normativă, bazate pe cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale ce urmau să fie reglementate, la finalitatea reglementării propuse și la efectele acesteia.

6.1. De asemenea, **expunerea de motive** nu a fost însoțită de un studiu de impact al dispozițiilor propuse, de prezentarea unei liste detaliate a imobilelor ce fac obiectul propunerii legislative, de valoarea acestor imobile (terenuri, terenuri cu construcții și anexe) și nu s-a făcut nicio referire la categoriile de culte ce dețin aceste imobile, neputându-se astfel estima impactul economic și social al inițiativei legislative. **Acest fapt a determinat de altfel Consiliul Economic și Social să dea aviz negativ actului normativ.**

6.2. Totodată, în **expunerea de motive** nu au fost nominalizate organismele sau autoritățile consultate; din aceeași

expunere de motive nu rezultă în ce măsură propunerea legislativă ar crea diferențe de tratament între cultele religioase, întrucât dispozițiile legale vizează transmiterea cu titlu gratuit a imobilelor din proprietatea publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale în proprietatea anumitor culte religioase sau unități de cult, și anume numai a acelor care dețin în folosință gratuită imobile dobândite după data de 1 ianuarie 1990.

**7. Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu exigențele de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.** Astfel, de exemplu, prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Curtea Constituțională a reținut că „în expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate” (s.n. ale art. 30—31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării) și ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală (...)). Tot astfel, prin Decizia nr. 682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 11 iulie 2012, Curtea a constatat că „dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. (...) Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) potrivit cărora, *«În România, respectarea Constituției, a supremăției sale și a legilor este obligatorie»*”.

**7.1. De dată mai recentă, prin Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, Curtea Constituțională a invalidat, de asemenea, o lege de modificare a unui alt act normativ pentru că aceasta nu era temeinic motivată.** În paragrafele 79—80 ale deciziei Curtea a arătat că: „În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Față de obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic, de strictă specialitate, Curtea constată că motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.”

**8. Totodată, modificarea adusă Legii nr. 239/2007 prin legea supusă controlului de constituționalitate în prezenta cauză încalcă principiul ocrotirii prin lege a proprietății publice, consacrat de dispozițiile art. 136 alin. (2) din Constituție, deoarece permite autorităților publice titulare să vulnerabilizeze orice imobile aflate în domeniul public, prin simpla atribuire a acestora în folosință gratuită a cultelor religioase, act care le conferă acestor entități dreptul ca bunurile respective să le fie transmise în proprietate privată, la cerere și cu titlu gratuit, pe termen nedeterminat.**

Or, asigurarea protecției constituționale a proprietății publice reclamă efectuarea unor anumite formalități pentru trecerea

bunurilor din domeniul public în domeniul privat, constând în adoptarea de hotărâri de către Guvern sau consiliile unităților administrativ-teritoriale, după caz, acte administrative care trebuie însoțite de note de fundamentare, respectiv de referate de aprobare, în conformitate cu dispozițiile art. 30 alin. (1) lit. b) și c) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

**9. Un exemplu de modalitate de ocrotire a dreptului de proprietate publică printr-o lege există în Codul administrativ, care nu reglementează o procedură de trecere a bunurilor din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale direct în domeniul privat al terților, ci mai întâi în domeniul privat al aceluiași titular al dreptului de proprietate.** Abia ulterior, după ce bunurile respective intră în circuitul civil și încetează să mai fie inalienabile, insesizabile și imprescriptibile, acestea pot fi trecute în domeniul privat al statului sau al altei unități administrativ-teritoriale ori pot fi vândute, date în administrare, concesionate sau închiriate altor persoane juridice sau fizice. Așadar, prin impunerea unei proceduri în mai multe etape, fiecare cu actorii și regulile sale specifice, bunurile aflate în domeniul public sunt protejate prin lege, conform dezideratului consacrat la nivel constituțional.

**10. Or, în contradicție cu acest principiu fundamental, prin legea supusă controlului de constituționalitate în prezenta cauză se prevede că, dacă imobilul atribuit în folosință gratuită — a cărui transmitere în proprietate, fără plată, este solicitată de unitatea de cult — se află în domeniul public, prin aceeași hotărâre de transmitere se aprobă atât trecerea acestuia în domeniul privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale, cât și transmiterea fără plată în proprietatea privată a unității de cult solicitante.**

**11. Este eliminată astfel ab initio orice analiză prealabilă trecerii imobilului din domeniul public în domeniul privat, simpla constatare a stării de fapt — constând în atribuirea acestuia în folosință gratuită a unui cult religios după data de 1 ianuarie 1990, pe termen nedeterminat — fiind suficientă pentru realizarea acestei operațiuni, simultan cu transmiterea fără contraprestație în patrimoniul unei persoane juridice de drept privat.**

**12. Prin urmare, chiar dacă ulterior atribuirii în folosință gratuită a cultului religios, imobilul ar deveni obiectul exclusiv al proprietății publice, în baza unei legi organice (s.n. Anexele nr. 2—4 din Codul administrativ conțin liste exemplificative ale bunurilor care aparțin domeniului public al statului, al județului, al comunei, al orașului și al municipiului.), titularul dreptului de proprietate publică s-ar afla în imposibilitatea de a refuza să soluționeze în sens pozitiv cererea de transmitere fără plată a imobilului, eludându-se astfel dispozițiile art. 136 alin. (2) din Constituție.**

★

Pentru toate aceste motive considerăm că sesizarea vizând neconstituționalitatea dispozițiilor Legii pentru modificarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult, formulată de 51 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România și al Uniunii Democrate Maghiare din România, precum și neafiliați,

**se impunea a fi admisă, întrucât legea criticată încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa privind calitatea legii, prin nesocotirea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cuprinse în art. 30 și art. 31 din Legea nr. 24/2000, precum și dispozițiile art. 136 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.**

Judecători,

dr. Livia Stanciu

prof. univ. dr. Elena-Simina Tănăsescu