



## AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind transmiterea unor terenuri din domeniul public al statului aflate în administrarea Ministerului Transporturilor și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R.” - S.A., în domeniul public al județului Mureș**

Analizând propunerea legislativă privind transmiterea unor terenuri din domeniul public al statului aflate în administrarea Ministerului Transporturilor și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R.” - S.A., în domeniul public al județului Mureș (nr.b348/24.06.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2660/29.06.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D690 din 30.06.2020,

### **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lita) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă**, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect aprobarea transmiterii unui teren aflat în administrarea Ministerului Transporturilor Infrastructurii și Comunicațiilor și atribuit în concesiune Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R.” - S.A., din domeniul public al statului, în domeniul public al județului Mureș.

Intervenția legislativă este argumentată în Expunerea de motive prin faptul că *„Consiliul Județean Mureș intenționează să inițieze un proiect de valorificare a rețelei de cale ferată îngustă, mai sus amintită, în scop turistic, cultural și de agrement, prin realizarea unei piste de biciclete”*.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

Menționăm că, prin avizul său, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor propuse.

2. Precizăm că, aspecte referitoare la nivelul reglementărilor având ca obiect transferuri interdomeniale au făcut obiectul **Deciziei Curții Constituționale nr.1/2014**, în considerentele căreia se precizează următoarele: *„Curtea reține incidența dispozițiilor art.860 alin.(3) din Codul civil și art.9 alin. (1) din Legea nr.213/1998, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, dacă astfel de bunuri formează obiectul exclusiv al proprietății publice, a statului sau unităților administrativ-teritoriale, în temeiul unei legi organice, trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sau invers operează numai printr-o modificare a legii organice [art.860 alin.(3) teza întâi din Codul civil]. În celelalte cazuri, și anume când bunurile pot aparține, potrivit destinației lor (în temeiul criteriului uzului sau interesului public național, județean sau local), iar nu printr-o declarație expresă a legii, fie domeniului public al statului, fie domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, trecerea din domeniul public al statului în cel al unităților administrativ-teritoriale sau invers se face în condițiile legii, respectiv art.9 din Legea nr.213/1998, cu modificările și completările ulterioare, și anume la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului, sau, simetric, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local ... [art.860 alin.(3) teza a doua din Codul civil].”*

Precizăm că, prin art.597 alin.(2) lit.m) din **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ**, cu modificările și completările ulterioare, a fost abrogat art.9 din Legea nr.213/1998, cu modificările și completările ulterioare, iar prevederile din acel articol au fost preluate în art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, fără a fi modificată reglementarea privind mecanismul de trecere a bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale.

Astfel, potrivit art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 „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.”

Totodată, potrivit art.292 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 „Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face doar în situația în care *bunul se află situat pe raza teritorială a unității administrativ-teritoriale care solicită trecerea*, cu excepția cazului în care prin lege nu se specifică altfel”.

3. Referitor la modalitatea de reglementare a transferului interdomenial care face obiectul prezentei propuneri legislative, raportat la prevederile art.860 alin.(3) teza I din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, menționăm că nu a fost identificată o lege organică prin care imobilul care face obiectul transmiterii să fi fost declarat **obiect exclusiv al proprietății publice a statului**.

Referitor la terenul aferent rețelelor de cale ferată îngustă care se preconizează a fi transmis, potrivit instrumentului de motivare și art.3 din cadrul propunerii legislative, reiese că acesta este cuprins în inventarul centralizat al bunurilor care alcătuiesc **domeniul public al statului**, fiind prevăzut în anexa nr.16 la Hotărârea Guvernului nr.1705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, din *Expunerea de motive* și din proiect, reiese că bunul se află în **administrarea Ministerului Transporturilor Infrastructurii și Comunicațiilor** și atribuit în **concesiune Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R.” - S.A.**

Semnalăm că în art.286 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, se stipulează: „***Domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art.136 alin.(3) din Constituție, din cele prevăzute în anexa nr.2, precum și din alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public național***”.

Menționăm că, în anexa nr.2 pct.10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare, este prevăzută **infrastructura căilor ferate**. **Nominalizarea bunurilor în anexa nr.2 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare, nu are semnificația declarării lor ca bunuri ce fac obiect exclusiv al proprietății publice**. 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<sup>1</sup>.

Întrucât infrastructura căilor ferate nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, **terenul aferent vizat de prezenta propunere legislativă ar trebui transmis prin hotărâre a Guvernului, la cererea Consiliului Județean Mureș**, fiind aplicabile dispozițiile art.860 alin.(3) teza a II-a din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, potrivit cărora transmiterea imobilului în cauză se face „în condițiile legii”, *recte* în condițiile art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare. Conform acestui alineat, **„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, (...)”**.

Precizăm că, în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare nu se regăsesc suficiente elemente din care să reiasă în mod clar faptul că autoritatea locală în cauză și-a manifestat acordul, printr-o cerere în acest sens, cu privire la transferul în patrimoniul acesteia a bunului care face obiectul prezentei propuneri legislative.

Având în vedere cele anterior precizate, în situația în care nu se respectă categoria actului normativ prevăzută de art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare, legea astfel adoptată este **susceptibilă a contraveni principiului separației și echilibrului puterilor în stat**, statuat la art.1 alin.(4) din Legea fundamentală, precum și

---

<sup>1</sup> În acest sens, a se vedea paragraful 24 din Decizia Curții Constituționale nr.537 din 25 septembrie 2019.

**principiului autonomiei locale**, prevăzut de art.120 alin.(1) din Constituție, republicată. Menționăm că, în acest sens, s-a pronunțat în mod constant Curtea Constituțională<sup>2</sup>, precum și, recent, prin Decizia nr.384 din 29 mai 2019, respectiv prin Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019.

Totodată, menționăm că, la paragraful 190 din Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, Curtea Constituțională a reținut că *„transmițând 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”*.

Nu în ultimul rând, semnalăm că, în modalitatea de reglementare preconizată, de transmitere a respectivului teren prin lege, respectiva operațiune nu mai poate face obiectul controlului instanțelor de contencios administrativ, ceea ce face ca art.52 din Legea fundamentală să fie inoperant.

4. Menționăm că, prin conținut și obiectul reglementării, propunerea legislativă are caracterul unui act individual.

Semnalăm că, de principiu, **legile** instituie norme cu caracter general, impersonal și cu repetabilitate în aplicare, având, prin urmare, **caracter normativ**.

Spre deosebire de actul normativ, **actul individual** reglementează un comportament concret sau rezolvă o situație concretă. Acesta nu instituie norme cu caracter de repetabilitate, consumându-se, de regulă, într-o singură aplicare.

Or, prin conținutul său, **propunerea legislativă** transmisă spre avizare **face parte din categoria actelor individuale**, având ca obiect reglementarea unei operațiuni juridice care constă în transmiterea *intuitu personae* a unor imobile, determinate concret, din domeniul

---

<sup>2</sup> A se vedea Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21, sau Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1011 din 20 decembrie 2017, paragrafele 24 și 25.

public al statului în domeniul public al unei anumite unități administrativ-teritoriale.

Domeniul de reglementare ține, deci, în cazul de față, exclusiv **de competența Guvernului**, nu a Parlamentului, care nu se poate substitui autorității executive în privința administrării bunurilor proprietate publică. Menționăm că, în acest sens, s-a pronunțat și Curtea Constituțională, prin Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, în care 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. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, 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”*.

5. Referitor la bunul care face obiectul transferului interdomenial prin prezentul proiect, precizăm că **anexa nu cuprinde suficiente elemente de individualizare a bunului imobil** propus a fi transferat, precum informații privind suprafața terenului, numărul cadastral prin care acesta se identifică, numărul cărții/cărților funciare în care este înscris, nefiind în acord cu jurisprudența Curții Constituționale referitoare la respectarea principiului securității raporturilor juridice consacrat de **art.1 alin.(5) din Constituția României**, republicată, referitor la claritatea, precizia și previzibilitatea legii. Astfel, cu ocazia pronunțării **Deciziei nr.1/2014**, Curtea Constituțională a reținut că *„rigoarea caracteristică normelor de tehnică legislativă impune respectarea unor exigențe minimale, în vederea asigurării legalității mecanismului de transfer reglementat prin legea supusă controlului de constituționalitate, și anume: identificarea precisă a regimului juridic al bunurilor supuse transferului, respectiv dacă ele fac parte din domeniul public sau privat al statului; indicarea, pentru fiecare bun în parte, a titularului dreptului de administrare; individualizarea bunurilor, în sensul precizării numărului de carte funciară, inclusiv prin realizarea măsurătorilor cadastrale în vederea înscrierii imobilelor respective în cartea funciară; stabilirea unei valori de inventar actualizate/reale a bunurilor supuse transferului și, în*

*general, utilizarea unui stil clar și concis, propriu operațiunilor juridice reglementate.”*

De asemenea, referitor la delimitarea **„terenului aferent rețelelor de cale ferată îngustă** Târgu Mureș - Band - Miheșu de Câmpie, Târgu - Sovata - Câmpu Cetății, având datele de identificare prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezenta lege”, menționăm incidența dispozițiilor art.11 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.12/1998 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în care este delimitată noțiunea de teren aferent ca parte componentă a infrastructurii feroviare, astfel: *„(1) Infrastructura feroviară publică se compune din: a) liniile ferate de circulație, terenul aferent pe care sunt construite, precum și terenurile situate de o parte și de alta a axei căii ferate, care constituie zona de siguranță a infrastructurii feroviare. b) podurile, tunelurile, viaductele și alte lucrări de artă, care au legătură cu liniile ferate deschise circulației publice, precum și terenurile aferente acestora; c) lucrările geotehnice de protecție și de consolidare, plantațiile de protecție a liniilor ferate și terenurile aferente pe care sunt amplasate; d) instalațiile fixe de siguranță și de conducere operativă a circulației feroviare; e) triajele de rețea ale căii ferate și terenurile aferente acestora; f) alte instalații și clădiri aferente infrastructurii feroviare.”*

**6.** Semnalăm că, **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, nu sunt clar prezentate cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, și nici principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi și a implicațiilor pe care reglementarea propusă le are asupra legislației în vigoare.

Totodată, din conținutul instrumentului de prezentare și motivare nu rezultă justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național și nici dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare, *recte* dacă trecerea bunului din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale s-a făcut la cererea consiliului județean

Mureș. De asemenea, nu se înțelege dacă se transmite exclusiv terenul aferent rețelelor de cale ferată îngustă, sau se transmite infrastructura feroviară publică aferentă respectivelor rețele de cale ferată îngustă, astfel cum este prevăzută la art.11 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.12/1998 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Menționăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682 din 27 iunie 2012, „dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare **instituie obligația fundamentării actelor normative.** [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]”.

ROMÂNIA  
PREȘEDINTE  
CURȚII CONSTITUȚIONALE  
dr. Dragos ILIESCU

București  
Nr. 738/29.07.2020