

Biroul permanent al Senatului

L 145 / 2 NOV. 2023

SENATUL ROMÂNIEI

Nr./ 2875 / 02.11.2023



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

CABINET PREȘEDINTE



Dosar nr.2857A/2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ  
NR. 7907 / 01 NOV 2023

L 145/2023

**Domnului NICOLAE-IONEL CIUCĂ  
PREȘEDINTELE SENATULUI**

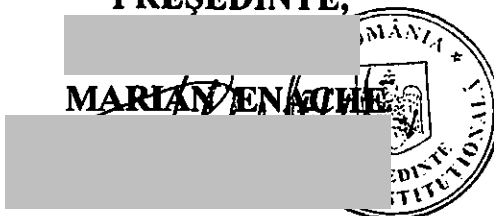
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.23/2020 privind regimul juridic al Cetăților dacice din Munții Orăștiei, care fac parte din Lista patrimoniului mondial UNESCO și unele măsuri pentru protejarea acestora (PL-x nr.321/2023).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 4 decembrie 2023 (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 13 decembrie 2023.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

MARIAN ENACHE



ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 2854A / 2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ

NR. 7825 / 31 OCT 2023

## PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 2023

**Domnului MARIAN ENACHE  
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 pentru modificarea și completarea Legii nr. 23/2020 privind regimul juridic al Cetăților dacice din Munții Orăștiei, care fac parte din Lista patrimoniului mondial UNESCO și unele măsuri pentru protejarea acestora**

La data de 14 octombrie 2023, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 23/2020 privind regimul juridic al Cetăților dacice din Munții Orăștiei, care fac parte din Lista patrimoniului mondial UNESCO și unele măsuri pentru protejarea acestora (PL-x nr. 321/2023).

Legea are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 23/2020 privind regimul juridic al Cetăților dacice din Munții Orăștiei, precum și unele măsuri care vizează scoaterea din fondul forestier a terenurilor din zona de sit și zona de protecție a Cetăților dacice, procedura privind exproprierea unor terenuri aferente ansamblurilor și siturilor istorice și arheologice care fac parte

din Cetățile dacice din Munții Orăștiei, respectiv preluarea în domeniul public județean a cetăților înscrise în inventarul domeniului public național.

Prin modalitatea de reglementare și prin conținutul normativ al legii criticate, apreciem că aceasta contravine unor norme și principii constituționale, pentru motivele detaliate în cele ce urmează.

### **1. Art. unic pct. 1 din legea supusă controlului de constituționalitate încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție**

La art. unic din legea criticată, cu referire la art. 1 alin. (8) din Legea nr. 23/2020, se prevede: „(8) Prin derogare de la prevederile art. 35 – art. 37 alin. (1) și art. 41 din Legea nr. 46/2008 – Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare, terenurile din fondul forestier național pe amplasamentul cărora se află zona de sit (zona 1) a Cetăților dacice din Munții Orăștiei și zona de protecție (zona 2) se scot definitiv din fondul forestier național, fără plată și fără compensare”.

Elementul de noutate față de forma în vigoare a acestui alineat constă în extinderea derogărilor de la Legea nr. 46/2008 privind Codul Silvic, prin inserarea art. 41 din acest act normativ, referitor la detalierea obligațiilor bănești pentru terenurile scoase definitiv din fondul forestier național.

Potrivit expunerii de motive a Legii nr. 23/2020 privind regimul juridic al Cetăților dacice din Munții Orăștiei, care fac parte din Lista patrimoniului mondial UNESCO și unele măsuri pentru protejarea acestora (PL-x 486/2019): «O altă problemă importantă, care necesită soluționare este cea referitoare la suprapunerea amplasamentului cetăților dacice din Munții Orăștiei cu terenuri aflate în fondul forestier național. Monumentul istoric Sarmizegetusa Regia - Grădiștea de Munte cuprinde un areal de 18,3 ha teren pe care sunt edificat principalele construcții ce alcătuiesc ruinele fostei Sarmizegetusa Regia, în mare parte fiind zonă împădurită. De asemenea și amplasamentul celorlalte cetăți dacice din Munții Orăștiei prezintă suprapuneri cu terenuri având regim de fond forestier național, respectiv suprafața împădurită din arealul monumentelor este considerată "teren forestier proprietate publică a statului" și prin urmare este administrat de către Regia Națională a Pădurilor-ROMSILVA.

*În incinta acestor situri, existența unor arbori căzuți și a unor arbori bolnavi care urmează să cadă peste părți ale monumentelor istorice pun în mare pericol starea și integritatea monumentului, dar și siguranța turiștilor, în condițiile în care asupra acestor arbori nu se pot face intervențiile de tăiere și evacuare, având în vedere reglementările codului silvic aplicabile acestor perimetre.*

*Precizăm faptul că, numai în ultimii 5 ani, căderile spontane și necontrolate ale arborilor, au distrus pe mai multe porțiuni acest zid de piatră de la Sarmizegetusa Regia, care reprezintă una dintre părțile cele mai însemnate ale monumentului. Zidul de piatră reprezintă o prioritate în ceea ce privește restaurarea și conservarea monumentului istoric, fiind cea mai expusă parte a monumentului istoric la fenomenele de degradare sau deteriorare. Administratorul monumentului se află în imposibilitatea de a realiza lucrările propriu-zise de administrare, întreținere și punere în valoare a monumentului istoric, deoarece aceste lucrări, ce necesită intervenții de tăiere și evacuare, contravin amenajamentelor silvice aprobate. Aceste amenajamente nu sunt corelate cu necesitatea realizării studiilor, cercetărilor, proiectelor și a execuției lucrărilor de întreținere, conservare, restaurare și punere în valoare a monumentului istoric.*

*Prin urmare este necesar ca suprafețele de teren pe amplasamentul cărora se află cetățile dacice din Munții Orăștiei înregistrate în Lista patrimoniului mondial UNESCO, să fie scoase definitiv din fondul forestier național, fără nici un fel de compensații sau obligații bănești, în vederea realizării studiilor, cercetărilor, proiectelor și a execuției lucrărilor de întreținere, conservare, restaurare și punere în valoare a monumentelor.»*

Așadar, intenția inițială a legiuitorului în privința scoaterii definitive din fondul forestier național a fost concepută ca fiind limitată, în mod strict, la suprafețele de teren pe amplasamentul cărora se află Cetățile dacice din Munții Orăștiei, adică la zona de sit, nu și la zona de protecție.

Norma criticată are în vedere „*terenurile din fondul forestier național pe amplasamentul cărora se află zona de sit (zona 1) a Cetăților dacice din Munții Orăștiei și zona de protecție (zona 2)*”.

Cu toate acestea, potrivit art. 1 alin. (9) din Legea nr. 23/2020, în forma în vigoare și nemodificată prin legea criticată, zona 2 este considerată tot zonă de sit, iar nu zonă de protecție. Astfel, potrivit acestui alineat: „*Delimitarea zonei de sit (zona 1 și 2), care se scoate din fondul forestier național, se face în funcție de perimetrele înscrise în Lista patrimoniului mondial și de perimetrele zonelor de*

*protecție ale acestora comunicate de către Institutul Național al Patrimoniului”.* Așadar, din terminologia diferită folosită apare o contradicție între conținutul art. 1 alin. (9) din legea în vigoare și modificarea propusă a art. 1 alin. (8), prin art. unic pct. 1 din legea criticată.

De asemenea, potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 23/2020 „*Cetățile dacice din Munții Orăștiei, precum și zonele lor de protecție sunt identificate în teren - conform perimetrelor înscrise în Lista patrimoniului mondial și perimetrelor zonelor de protecție ale acestora furnizate de Institutul Național al Patrimoniului și actualizate atunci când este necesar - de către oficiile județene de cadastru și publicitate imobiliară”.*

Din analiza Listei patrimoniului mondial și a perimetrelor zonelor de protecție ale acestora publicate de către Institutul Național al Patrimoniului, rezultă că terenurile aflate în perimetrele bunurilor culturale respective (*nominated property* în terminologia utilizată de UNESCO, respectiv situl arheologic - zona 1 și 2, versus *buffer zone* în terminologia utilizată de UNESCO respectiv zona de protecție - zona 3)<sup>1</sup> sunt măsurate efectiv și transmise UNESCO doar zonele de sit ale cetăților, respectiv Sarmisegetusa Regia (17,83 ha), Costești-Blidaru (0,5 ha) și Luncani-Piatra Roșie (1,2 ha). Așadar, nici potrivit evidenței UNESCO, zona 2 nu este considerată zonă de protecție, ci zonă de sit.

Pe de altă parte, din ultimul raport al Institutului Național al Patrimoniului din anul 2017, intitulat „*Raport de monitorizare 2017 - Cetăți Dacice*” și publicat pe pagina Institutului Național al Patrimoniului<sup>2</sup>, rezultă zonele de protecție ale cetăților: Sarmisegetusa Regia - 258 ha, Costești-Blidaru - 46,2 ha și Luncani-Piatra Roșie - 11,3 ha, fără ca în privința cetăților de la Costești Cetățuie, Bănița și Căpâlna să fie menționate suprafețele zonelor de sit sau ale celor de protecție.

Pe cale de consecință, o privire de ansamblu asupra problematicii scoaterii definitive din fondul forestier național a terenurilor împădurite aferente zonelor de sit și zonelor de protecție ale Cetăților dacice din Munții Orăștiei, relevă următorul aspect: pornind inițial de la necesitatea eliminării unor arbori căzuți și a unor arbori bolnavi care ar fi urmat să cadă peste părți ale monumentelor istorice, situație susceptibilă a pune în mare pericol starea și integritatea monumentului, dar și siguranța turiștilor, se ajunge, prin utilizarea unei sintagme neclare, din perspectiva regimului de zonare, să fie scoasă din fondul forestier

<sup>1</sup> Datele privind Cetățile dacice din Munții Orăștiei, potrivit evidențelor UNESCO: <https://whc.unesco.org/en/list/906/maps/>.

<sup>2</sup> Raport de monitorizare 2017 - Cetăți Dacice, Institutul Național al Patrimoniului, disponibil la adresa <https://patrimoniu.ro/ro//articles/raport-de-monitorizare-2017-cetati-dacice>.

național o suprafață semnificativă ce poate însuma peste 335 ha de fond forestier, potrivit informațiilor publicate de Institutul Național al Patrimoniului.

Sintagma folosită, precum și lipsa de previzibilitate a legii criticate sunt susceptibile a crea confuzie asupra întinderii suprafețelor de teren ce urmează a fi scoase din fondul forestier național, fără plată și fără compensare, cu efecte mult mai întinse decât cele formal declarate în expunerea de motive. Așadar, norma criticată încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție prin lipsa de claritate a normei care nu permite identificarea exactă a obiectului reglementării, respectiv a terenurilor care fac obiectul scoaterii din fondul forestier național, fără plată și fără compensare.

## **2. Art. unic pct. 1 din legea supusă controlului de constituționalitate încalcă art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1) și art. 120 alin. (1) din Constituție**

Prin art. unic pct. 1 din legea criticată, cu referire la art. 1 alin. (8) din Legea nr. 23/2020, se derogă de la prevederile art. 35 - art. 37 alin. (1) și art. 41 din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic. Legea criticată introduce o derogare expresă de la art. 41 din Codul silvic, care se referă la obligațiile bănești datorate pentru terenurile scoase definitiv din fondul forestier național.

Asigurarea integrității fondului forestier național este reglementată la Capitolul IV (art. 34 - art. 47) din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, regula fiind aceea a interzicerii reducerii suprafeței fondului forestier național (art. 35), excepțiile de la această regulă - permise în articolele subsecvente (art. 36 - art. 37) - având un caracter general și o procedură de acordare bine determinată. Această procedură are un caracter general și se aplică tuturor cererilor/solicitărilor de scoatere definitivă sau de ocupare temporară de terenuri din fondul forestier național.

În acest sens, subliniem că potrivit art. 40 alin. (1) din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic „*Solicitările de scoatere definitivă sau de ocupare temporară de terenuri din fondul forestier național, în condițiile prevăzute la art. 36-39, cu acordul proprietarului și avizate favorabil de ocolul silvic care asigură administrarea și/sau serviciile silvice, în cazul proprietății private și proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale, respectiv cu avizul Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva, al Institutului de Cercetări și Amenajări Silvice, care se reorganizează în Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Silvicultură*

*"Marin Drăcea" sau al ocolului silvic înființat de Regia Autonomă Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat, în cazul terenurilor din fondul forestier proprietate publică a statului, se aprobă de către: a) conducătorul structurii teritoriale de specialitate a autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, pentru suprafețe de până la un ha; b) conducătorul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, cu avizul structurii de specialitate, pentru suprafețe de la un ha până la 10 ha inclusiv și pentru situația prevăzută la art. 39 alin. (7); c) Guvernul, la propunerea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, cu avizul structurii teritoriale de specialitate, pentru suprafețe de peste 10 ha, precum și pentru alte situații prevăzute de lege".*

Legea supusă controlului de constituționalitate nu derogă expres de la art. 40 din Codul silvic, ci doar de la art. 35 – 37 alin. (1) și art. 41. Cu toate acestea, având în vedere că art. 40 face trimitere la art. 36 - 39, se poate deduce că procedura instituită de Codul silvic în materia asigurării integrității fondului forestier național este înlăturată prin legea criticată în ceea ce privește zona de sit și zona de protecție a unor situri arheologice individual determinate înscrise în patrimoniul mondial UNESCO, respectiv a Cetăților dacice din Munții Orăștiei.

Astfel, ținând cont că prezenta lege vizează o suprafață mai mare de 10 ha, solicitarea de scoatere definitivă din fondul forestier național ar fi trebuit aprobată de către Guvern, la propunerea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, cu avizul structurii teritoriale de specialitate. Așadar, competența Guvernului în această materie este stabilită fără echivoc, iar eventuala derogare de la unele sau de la toate dispozițiile procedurale din materia asigurării integrității fondului forestier național ar fi trebuit să-și mențină același caracter general ce caracterizează întreaga procedură instituită prin Codul silvic.

Mai mult, norma criticată utilizează sintagma „se scot definitiv”, iar nu sintagma „pot fi scoase definitiv” sau sintagma „este permisă reducerea suprafeței fondului forestier național prin scoaterea definitivă”. Astfel, prima sintagmă sugerează ideea de scoatere definitivă prin efectul legii, iar ultimele două (utilizate în Codul silvic pentru reglementarea excepțiilor de la regula interzicerii reducerii suprafeței fondului forestier național) sugerează ideea de scoatere definitivă prin parcurgerea unei proceduri administrative. În cadrul procedurii administrative, autoritatea competentă, în funcție de suprafață, ar urma să se pronunțe asupra temeiniciei solicitării, ar realiza punerea în balanță a nevoii concrete de scoatere definitivă din fondul forestier național, pe de o parte și a necesității dezvoltării fondului forestier național și extinderii suprafețelor de pădure - o obligație a autorității publice centrale care răspunde de silvicultură și

o prioritate națională, în vederea asigurării echilibrului ecologic la nivel local, național și global, pe de altă parte. Totodată, actele administrative prin care s-ar realiza scoaterea definitivă din fondul forestier național ar putea fi supuse controlului de legalitate realizat de instanțele de contencios administrativ.

Așadar, prin folosirea sintagmei „*se scot definitiv din fondul forestier național*”, Parlamentul a adoptat un act cu caracter individual, care vizează bunuri determinate, prin raportare la delimitarea zonelor de sit și de protecție aferente Cetăților dacice.

Or, Parlamentul are competența de a reglementa, prin lege, relații sociale, economice, politice, dintr-un anumit segment al societății, cu caracter general, iar nu situația juridică a unui bun individual determinat. 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. În măsura în care domeniul de incidență al reglementării se referă la un bun privit *ut singuli* - Cetățile dacice, aceasta are caracter individual, iar nu general, legea criticată fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci doar unui singur caz, prestabilit fără echivoc. În cazul în care Parlamentul își arogă competența de legiferare, în domeniul rezervat puterii executive, se încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție. 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 în acest caz.

Pe de altă parte, la art. 38 din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, de la care norma criticată nu derogă, se prevede că: „*Terenurile scoase definitiv din fondul forestier național devin proprietatea beneficiarului în momentul efectuării operațiunii de predare-primire și dobândesc destinația pe care acesta a solicitat-o și care i-a fost aprobată.*” În măsura în care se interpretează că



scoaterea definitivă din fondul forestier național se produce prin efectul legii criticate, iar nu printr-un act administrativ al Guvernului, atunci beneficiarul acestui demers nu poate fi identificat, în absența unui solicitant expres prevăzut de textul de lege. Iar pentru ipoteza în care s-ar interpreta că beneficiari ar fi Consiliul Județean Hunedoara (pentru terenurile aferente Cetăților dacice Sarmisegetusa Regia, Costești-Blidaru, Luncani-Piatra Roșie, Costești Cetățuie și Bănița) și Consiliul Județean Alba (pentru terenul aferent Cetății Căpâlna), lipsa solicitărilor din partea acestor consilii județene pune în discuție și încălcarea principiului constituțional al autonomiei locale, instituit de art. 120 din Legea fundamentală.

**3. Art. unic pct. 1 din legea criticată încalcă art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e), prin raportare la art. 53 din Constituție**

Apreciem că soluția normativă de scoatere a terenurilor, vizate de art. unic pct. 1 din legea supusă controlului de constituționalitate, din fondul forestier național fără plată și fără compensare încalcă și dispozițiile art. 35 din Constituție privind protecția dreptului la un mediu sănătos, respectiv art. 135 alin. (2) lit. e) referitor la obligațiile statului în domeniul mediului, pentru motivele dezvoltate în cele ce urmează.

Potrivit art. 35 din Constituție *„(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător”*, iar potrivit art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, statul trebuie să asigure: *„e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”*. Introdus în urma revizuirii din anul 2003, dreptul la un mediu sănătos reprezintă un drept social-economic, care face parte din generația a treia a drepturilor, aparținând oricăror subiecte individuale de drept. Normele constituționale amintite instituie obligații pozitive ale statului de a proteja acest drept, inclusiv prin intermediul cooperărilor internaționale în domeniu.

Fiind mai mult decât o obligație corelativă exercițiului dreptului de proprietate, reglementările Codului silvic dau expresie protejării dreptului la un mediu sănătos. Reglementarea art. 35 din Constituție consacră un drept fundamental opozabil statului, iar una dintre obligațiile care revine statului este chiar cea de asigurare a cadrului legislativ pentru exercitarea acestui drept.

Potrivit OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului, protecția solului, subsolului și a ecosistemelor terestre reprezintă o componentă importantă a protecției mediului, principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural fiind unul dintre principiile protecției mediului, potrivit art. 3 lit. f). Conform art. 65 din acest act normativ: *„Protecția solului, a subsolului și a ecosistemelor terestre, prin măsuri adecvate de gospodărire, conservare, organizare și amenajare a teritoriului, este obligatorie pentru toți deținătorii, cu orice titlu”*.

Totodată, în cazul obligațiilor ce privesc fondul forestier, potrivit art. 69 din același act normativ: *„Deținătorii cu orice titlu ai fondului forestier, ai vegetației forestiere din afara fondului forestier și ai pajiștilor, precum și orice persoană fizică sau juridică care desfășoară o activitate pe un astfel de teren, fără a avea un titlu juridic, au următoarele obligații: a) să mențină suprafața împădurită a fondului forestier, a vegetației forestiere din afara fondului forestier, inclusiv a jnepenișurilor, tufișurilor și pajiștilor existente, fiind interzisă reducerea acestora, cu excepția cazurilor prevăzute de lege; (...) e) să respecte regimul silvic în conformitate cu prevederile legislației în domeniul silviculturii și protecției mediului”*.

În jurisprudența Curții Constituționale, dreptul la un mediu sănătos a fost analizat inclusiv din perspectiva concilierii acestuia cu alte drepturi fundamentale, cum ar fi, spre exemplu, libertatea economică. Prin Decizia nr. 313/2018, în privința modificării condițiilor de scoatere a unor suprafețe din interiorul ariilor naturale protejate, instanța constituțională a arătat că există un just echilibru între reglementările care fac posibilă exploatarea unor resurse naturale din ariile naturale protejate, prin faptul că legiuitorul a statuat în mod restrictiv condițiile în care în ariile naturale protejate poate fi desfășurată activitatea de exploatare a resurselor naturale, în condițiile în care această piață este una reglementată, supusă autorizării statului, deci controlată de autoritatea publică.

Într-o altă decizie, Curtea Constituțională a statuat că inclusiv *„atunci când legiuitorul adoptă măsuri legislative în favoarea unor interese economice, el este obligat să legifereze ținând seama de prevalența ocrotirii mediului și menținerea echilibrului ecologic. Așa fiind, dreptul la un mediu sănătos presupune luarea tuturor măsurilor necesare asigurării unei calități sporite a mediului, iar păstrarea unui mediu sănătos semnifică, în realitate, conservarea și ameliorarea condițiilor privind calitatea vieții în scopul menținerii echilibrului ecologic.*

*Întrucât un mediu sănătos asigură cadrul dezvoltării armonioase a persoanelor, acesta presupune posibilitatea exercitării depline a altor drepturi fundamentale ale persoanei, precum dreptul la ocrotirea sănătății, consacrat de art. 34 din Constituție” (Decizia nr. 295/2022, par. 173). În vederea îndeplinirii obligațiilor sale de protecție, statul trebuie să adopte într-un mod suficient măsuri normative care să ducă la o exercitare reală a dreptului la un mediu sănătos al fiecărei persoane (Decizia nr. 295/2022, par. 174). Obligațiile pozitive pe care le are statul implică crearea unui cadru legislativ și administrativ care să aibă drept obiectiv prevenirea eficace a daunelor asupra mediului și asupra sănătății umane (a se vedea Decizia CCR nr. 80/2014 și Hotărârea CEDO, Cauza Tătar împotriva României, 2009, par. 88).*

Totodată, analizând constituționalitatea interdicției legale absolute privind schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi, instanța constituțională a arătat că o astfel de interdicție *„are o justificare socială și morală, având în vedere că respectarea riguroasă a acestor norme reprezintă un obiectiv major, protejarea mediului înconjurător, deci și a spațiului verde existent, având o legătură directă cu nivelul de sănătate publică, ceea ce constituie o valoare de interes național”* (Decizia nr. 824/2008).

De asemenea, într-o decizie recentă, Curtea Constituțională a arătat că absența oricăror cerințe minime obligatorii pentru amplasarea unor elemente de infrastructură fizică în zonele protejate ca spații verzi, instituirea unor derogări pentru instalarea de construcții fără modificarea documentațiilor de urbanism de la regimul juridic al spațiilor verzi, care consacră interdicții în materia diminuării suprafețelor spațiilor verzi, echivalează cu o ingerință care nu răspunde unor imperative de ordine publică, expres și limitativ menționate la nivel legal (Decizia nr. 295/2022, par. 178).

Măsura legislativă criticată intră în contradicție și cu o serie de angajamente pe care România și le-a asumat. Spre exemplu, potrivit Hotărârii de Guvern nr. 1227/2022 care a aprobat Strategia Națională pentru Păduri 2030, Aria Tematică 2, România a stabilit o serie de obligații de creștere a suprafeței fondului forestier și realizarea de împăduriri. Totodată, prin Planul Național de Redresare și Reziliență au fost luate diferite angajamente privind protecția pădurilor sau a biodiversității, inclusiv instituirea unor scheme de ajutor de stat.

Printre principiile care ghidează întreaga legislație silvică se numără, potrivit art. 5 din Codul silvic *„(...)b) asigurarea integrității fondului forestier și a permanenței pădurii; c) majorarea suprafeței terenurilor ocupate cu*

*păduri; (...) f) primordialitatea obiectivelor ecologice ale silviculturii; (...)”.* Conform art. 35 din Codul Silvic, *„Reducerea suprafeței fondului forestier național este interzisă”,* iar potrivit art. 36 din același act normativ, *„(1) Prin excepție de la prevederile art. 35, este permisă reducerea suprafeței fondului forestier național prin scoaterea definitivă a unor terenuri necesare realizării obiectivelor de interes național, declarate de utilitate publică, în condițiile legii, a unor terenuri necesare amplasării/extinderii componentelor Rețelei naționale de supraveghere meteorologică, a unor terenuri necesare amplasării/extinderii infrastructurii de telecomunicații speciale, precum și a unor terenuri pe care sunt amplasate capacități de producție și/sau servicii pentru apărare de interes strategic pentru securitatea națională”.*

Distinct de aceste excepții care vizează obiective de interes național, declarate de utilitate publică sau terenuri necesare extinderii unor componente de supraveghere meteorologică, infrastructurii de telecomunicații speciale sau capacități de producție/servicii pentru apărare de interes strategic pentru securitatea națională, art. 37 alin. (1) din Codul Silvic prevede că *„(1) Pot fi scoase definitiv din fondul forestier național, doar cu condiția compensării acestora, fără reducerea suprafeței fondului forestier și cu plata anticipată a obligațiilor bănești, numai terenurile necesare realizării sau extinderii următoarelor categorii de lucrări și obiective: (...) e) surse și rețele de apă și de canalizare, inclusiv ape minerale, surse și rețele de energie din resurse convenționale sau regenerabile, rețele și sisteme de comunicații, drumuri de interes județean și local, parcuri recreative, parcuri tematice și/sau educaționale, situri arheologice înscrise în patrimoniul mondial UNESCO, monumente istorice, centre de management integrat al deșeurilor, precum și lucrări și/sau construcții hidrotehnice și de piscicultură”.* Așadar, potrivit legii, terenurile necesare realizării sau extinderii obiectivelor precum siturile arheologice înscrise în patrimoniul mondial UNESCO pot fi scoase din fondul forestier național, doar cu condiția compensării acestora, fără reducerea suprafeței fondului forestier și cu plata anticipată a obligațiilor bănești.

Distinct de aspectul legat de necesitatea *„realizării sau extinderii”* siturilor arheologice asupra întregii zone de protecție a acestora însumând peste 335 ha, în situația de față, prin derogările operate potrivit art. unic pct. 1 din legea criticată se urmărește scoaterea definitivă din fondul forestier național, fără plată și fără compensare, a întregii zone a sitului, inclusiv a zonei de protecție (peste 335 ha), derogările operate înlăturând, practic, toate garanțiile prevăzute de Codul silvic pentru asigurarea integrității fondului forestier național.

În aplicarea condițiilor art. 53 alin. (1) și (2) din Constituția României, „potrivit principiului proporționalității, orice măsură adoptată de legiuitor trebuie să răspundă unui scop legitim, să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională - menită să asigure justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit. Principiul proporționalității impune astfel ca actele instituțiilor să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar în scopul realizării obiectivelor urmărite, prin aceasta înțelegându-se faptul că, în cazul în care este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile urmărite.” (Decizia nr. 295/2022, par. 179).

Deși scopul urmărit de legiuitor, cel de conservare a siturilor arheologice din zona Cetăților dacice, este unul legitim, scoaterea din fondul forestier național în mod definitiv și fără plată sau compensare a zonelor de sit și mai ales, a celor de protecție în integralitatea lor, nu reprezintă o măsură adecvată și necesară atingerii scopului menționat. Parlamentul trebuie să reglementeze mecanisme de natură a permite realizarea scopului urmărit la standardul calitativ propus, fără a impune însă sarcini sau restrângeri excesive ale drepturilor individuale, indiferent de natura acestora. În condițiile în care o atare măsură are un impact negativ semnificativ asupra dezvoltării durabile și asupra echilibrului ecologic prin afectarea unui ecosistem natural, ea este una neadecvată și chiar excesivă.

Din aceste considerente, apreciem că prin măsura prevăzută, legiuitorul a încălcat condiția constituțională de rezonabilitate a legiferării care decurge din principiul proporționalității garantat de art. 53 alin. (2) din Constituție, întrucât prevederile criticate, prin întinderea semnificativă a suprafeței de teren vizată, prin absența oricăror criterii obiective de etapizare sau delimitare a suprafețelor indispensabile pentru punerea în valoare a monumentelor, au ca efect juridic producerea unui dezechilibru între interesul public general reprezentat de conservarea siturilor aferente Cetăților dacice și interesele individuale ale persoanelor privind dreptul la ocrotirea sănătății și dreptul la un mediu sănătos.

#### **4. Art. unic pct. 1 și pct. 3 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție**

Legea criticată modifică și completează Legea nr. 23/2020 privind regimul juridic al Cetăților dacice din Munții Orăștiei, care fac parte din Lista

patrimoniului mondial UNESCO și instituie unele măsuri pentru protejarea acestora. Potrivit inițiatorilor, Cetățile dacice din Munții Orăștiei cuprind un ansamblu de șase monumente datând din vremea Regatului Dac (sec. I î. Hr. - începutul sec. II D. Hr.), înscrise în lista patrimoniului mondial UNESCO în anul 1999, compus din șase cetăți.

Ulterior înscrierii în lista patrimoniului mondial UNESCO, cetățile dacice au fost înscrise în Lista monumentelor istorice, potrivit Legii nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, fără a se mai pune problema unei rezervații arheologice.

În anul 2006, printr-un ordin al ministrului culturii, zona celor 6 cetăți a fost desemnată ca „zonă arheologică de interes prioritar”. Potrivit art. 2 alin. (1) lit. i) din Ordonanța nr. 43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național *„prin sit arheologic declarat zonă de interes național se înțelege zona de interes arheologic prioritar care se instituie asupra teritoriului ce cuprinde siturile arheologice ale căror cercetare științifică, protejare și punere în valoare sunt de importanță excepțională pentru istoria și cultura națională, prin mărturiile materiale, bunurile mobile sau imobile care fac parte ori sunt propuse să facă parte din categoria Tezaur al patrimoniului cultural național mobil sau, după caz, din categoria monumentelor istorice aflate în Lista patrimoniului mondial”*.

Regimul juridic al unei astfel de zone este unul special, generând o serie de obligații în sarcina autorităților publice centrale și locale, *„protejarea și punerea în valoare a patrimoniului arheologic din aceste zone sunt, în condițiile legii, cauză de utilitate publică”*. Totodată, cadrul legal instituie o serie de reguli specifice privind obținerea certificatului de descărcare de sarcină arheologică (art. 6 alin. 5 din OG nr. 43/2000), accesul cu detectoare de metal și utilizarea lor (art. 5 alin. 13 din OG nr. 43/2000), finanțarea cercetării arheologice, despăgubirea pentru veniturile agricole nerealizate, avizarea documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului de către Ministerul Culturii (art. 21 - 23 din OG nr. 43/2000). Potrivit Ordinului Ministrului Culturii nr. 2483/12.12.2006<sup>3</sup>, în anexa ordinului privind lista zonelor de interes arheologic prioritar sunt menționate *„Cetățile dacice din munții Orăștiei”*. Acest regim juridic privind

---

<sup>3</sup> Ordinul nr. 2483/2006 privind zonele de interes arheologic prioritar, disponibil la adresa: <https://dijtelem.ro/wp-content/uploads/2020/01/2483-din-12-12-2006-prinind-aprobarea-Listei-cuprinzand-zonele-de-interes-arheologic-prioritar.pdf>

instituirea unei zone de interes arheologic prioritar nu are implicații asupra statutului juridic al terenurilor aferente acestor situri.

Potrivit listei monumentelor istorice ale județelor Hunedoara<sup>4</sup> și Alba, cele șase cetăți sunt încadrate ca monumente istorice, cuprinzând subelemente privind așezări, fortificații, cetăți sau zone sacre.

Cu toate acestea, Legea nr. 23/2000 nu individualizează bunurile pentru care se instituie un regim juridic special, modificat și completat prin legea supusă controlului de constituționalitate. De altfel, chiar în expunerea de motive a Legii nr. 23/2000, se menționează că printre principalele probleme identificate în prezent sunt cele privind statutul juridic al terenurilor, iar potrivit art. 1 alin. (2) din lege „*Cetățile dacice din Munții Orăștiei, precum și zonele lor de protecție sunt identificate în teren - conform perimetrelor înscrise în Lista patrimoniului mondial și perimetrelor zonelor de protecție ale acestora furnizate de Institutul Național al Patrimoniului și actualizate atunci când este necesar - de către oficiile județene de cadastru și publicitate imobiliară*”.

În aceste condiții și având în vedere modificările introduse prin art. unic pct. 1 și pct. 3 - în absența individualizării bunurilor la care se referă reglementările amintite, a terenurilor aferente monumentelor istorice care fac obiectul legii - apreciem că sintagma „*Cetățile dacice din Munții Orăștiei*” este una lipsită de claritate și previzibilitate, contrar exigențelor referitoare la calitatea legii, astfel cum acestea au fost dezvoltate de Curtea Constituțională.

Potrivit jurisprudenței instanței constituționale referitoare la transferul unor bunuri din domeniul public al statului, „*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 măsurărilor cadastrale în vederea înscrierii imobilelor respective în cartea funciară; stabilirea unei valori de inventar actualizate/reale a bunurilor supuse transferului și, în general,*

---

<sup>4</sup> Lista monumentelor istorice ale județului Hunedoara, disponibilă la adresa: <http://patrimoniu.gov.ro/images/lmi-2015/LMI-HD.pdf>, respectiv lista monumentelor istorice ale județului Alba, disponibilă la adresa: <http://www.cultura.ro/sites/default/files/inline-files/LMI-AB.pdf>.

*utilizarea unui stil clar și concis, propriu operațiunilor juridice reglementate*” (Decizia nr. 1/2014, par. 203).

Prin măsurile instituite de art. unic pct. 1 și pct. 3 din legea criticată, legiuitorul realizează o confuzie între bunuri protejate de regimul juridic al monumentelor istorice, zone declarate ca situri arheologice de interes prioritar, respectiv terenurile aferente acestora, folosindu-le în cuprinsul unor norme cu semnificații diferite și care reglementează operațiuni juridice diferite.

Cu alte cuvinte, deși în cuprinsul art. unic pct. 1 din legea criticată, norma se referă la *„terenurile din fondul forestier pe amplasamentul cărora se află zona de sit a Cetăților dacice din Munții Orăștiei”* și zona de protecție, art. unic pct. 3 din lege face trimitere doar la *„Cetățile dacice din Munții Orăștiei înscrise în inventarul domeniului public național”*, nefiind clar dacă această referire include și terenurile pe amplasamentul cărora se află zona de sit și/sau zona de protecție sau nu.

Din aceste considerente, în absența individualizării bunurilor care fac obiectul reglementării și în absența definerii sferei acestora, respectiv a unei delimitări clare între elemente de patrimoniu construit, protejate de legislația monumentelor istorice, a terenurilor pe amplasamentele cărora se află aceste elemente de patrimoniu, folosirea sintagmei *„Cetățile dacice din Munții Orăștiei”* creează confuzie și lipsește norma de claritate, precizie și previzibilitate în aplicare.

#### **5. Art. unic pct. 2 din legea supusă controlului de constituționalitate încalcă art. 1 alin. (5) și art. 44 din Constituție**

Potrivit art. 2 din Legea nr. 23/2020 nemodificat prin legea criticată, *„În situația în care proprietarul nu intenționează să renunțe la proprietatea terenurilor aferente ansamblurilor și siturilor istorice și arheologice care fac parte din Cetățile dacice din Munții Orăștiei, acestea pot fi expropriate de către consiliile județene, cu dreaptă și prealabilă despăgubire, prin derogare de la prevederile art. 5 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată”*.

Prin art. unic pct. 2 din legea criticată, se introduce un nou alineat (2) la art. 2, potrivit căruia *„(2) Exproprierea terenurilor precizate la alin. (1) se poate derula potrivit procedurilor prevăzute în Legea nr. 255/2010 privind*



*exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare”.*

Intervenția legislativă este justificată, potrivit expunerii de motive, de faptul că prin derogarea de la art. 5 din Legea nr. 33/1994, în practică, s-a apreciat că în situația expropriierilor este aplicabilă Legea nr. 33/1994 și nu Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local. Dispozițiile art. 5 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică de la care norma în vigoare derogă se referă la utilitatea publică și declararea ei.

Potrivit art. 6 din Legea nr. 33/1994, *„sunt de utilitate publică lucrările privind: (...) salvarea, protejarea și punerea în valoare a monumentelor, ansamblurilor și siturilor istorice, precum și a parcurilor naționale, rezervațiilor naturale și a monumentelor naturii (...)”.*

Legea nr. 255/2010 stabilește o procedură de expropriere simplificată și accelerată, cu termene mai scurte, fiind aplicabilă ca o lege specială în raport cu Legea nr. 33/1994, care reprezintă legea generală în materie de expropriere. Potrivit art. 34 din Legea nr. 255/2010, dispozițiile sale *„se completează în mod corespunzător cu prevederile Legii nr. 33/1994, precum și cu cele ale Codului civil și ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei legi”.* Astfel, trimiterea pe care Legea nr. 255/2010 o face la Legea nr. 33/1994 semnifică tocmai caracterul pe care legiuitorul a înțeles să îl dea Legii nr. 255/2010, acela de lege specială în materia exproprierii, aplicabilă în domeniul specializat al obiectivelor de interes național, județean și local.

Prevederile Legii nr. 255/2010 se circumscriu exclusiv scopului realizării unor obiective de interes național, județean și local derulate în cadrul unor proceduri de expropriere pentru cauză de utilitate publică, motiv pentru care niciunul dintre articolele Legii nr. 255/2010 nu poate fi aplicat decât pentru lucrările desfășurate în cadrul unor astfel de proceduri de expropriere.

Cu toate acestea, noua dispoziție introdusă nu clarifică regulile în materia exproprierii și nici nu elimină aspectul practic semnalat de inițiatori. Potrivit alin. (1) din art. 2, derogarea vizează declararea ca fiind de utilitate publică a terenurilor aferente ansamblurilor și siturilor istorice și arheologice care fac parte din Cetățile dacice din Munții Orăștiei. În același timp, derogarea doar de la art. 5 din lege nu este corelată cu celelalte norme aplicabile în cazul procedurii de expropriere, spre exemplu, modalitatea în care se declară utilitatea publică, autoritatea competentă sau actul prin care se realizează acest lucru. Potrivit art. 6

din Legea nr. 33/1994, „Utilitatea publică se declară de către Guvern pentru lucrările de interes național și de către consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București pentru lucrările de interes local”.

Or, prin instituirea posibilității de a urma procedura exproprierii din Legea nr. 255/2010, aceasta apare una alternativă procedurii derulate potrivit Legii nr. 33/1994, în absența unor alte criterii pentru a determina aplicarea celei dintâi.

Mai mult, aflat într-o legătură indisolubilă cu norma introdusă, art. 2 în forma aflată în vigoare stabilește competența consiliilor județene de a expropria „terenurile aferente ansamblurilor și siturilor istorice și arheologice care fac parte din Cetățile dacice din Munții Orăștiei”.

Potrivit art. 2 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 255/2010, „(2<sup>1</sup>) Expropriatori sunt județele pentru obiectivele de interes județean, inclusiv pentru obiectivele de investiții în parteneriat public-privat ale administrației publice locale județene, iar municipiile, orașele și comunele, pentru obiectivele de interes local, inclusiv pentru obiectivele de investiții în parteneriat public - privat ale administrației publice locale”.

Așadar, prin norma introdusă în completarea celei existente, aparent, legiuitorul asimilează eforturile de conservare a ansamblurilor și siturilor istorice și arheologice care fac parte din Cetățile dacice din Munții Orăștiei unor obiective de interes județean, fără a exista, însă, în mod suplimentar și o derogare de la art. 6 din Legea nr. 33/1994, în condițiile în care prin regimul juridic special creat și prin raportare la importanța acestor situri înscrise în patrimoniul mondial UNESCO, competența într-o astfel de situație ar trebui să aparțină Guvernului.

Mai mult, sintagma „terenurilor aferente ansamblurilor și siturilor istorice și arheologice care fac parte din Cetățile dacice din Munții Orăștiei” este una neclară prin raportare la exigențele de calitate a legii dezvoltate prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție și din perspectiva exproprierii, fiind neclar dacă acestea includ terenurile aferente zonei de sit sau dacă acestea includ și zona de protecție.

Pentru aceste considerente, prin reglementarea neclară a procedurii aplicabile în materie de expropriere cu privire la aceste bunuri, precum și prin necorelarea cu ansamblul reglementărilor existente, apreciem că art. unic pct. 2 încalcă art. 1 alin. (5) și, implicit, art. 44 din Constituție, lipsind titularii dreptului de proprietate asupra unor terenuri aferente ansamblurilor și siturilor istorice și arheologice care fac parte din Cetățile dacice din Munții Orăștiei de posibilitatea

de a identifica regulile aplicabile, afectându-se totodată securitatea raporturilor juridice.

Nu în ultimul rând, prin introducerea unui nou alineat (2) în cuprinsul art. 2 din Legea nr. 23/2000 fără numerotarea textului aflat în vigoare, sunt încălcate și dispozițiile art. 48 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă și, implicit, a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

**6. Art. unic pct. 3 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5), art. 11 alin. (1), art. 33 și art. 136 din Constituție**

Potrivit art. unic pct. 3 din legea dedusă controlului de constituționalitate, după art. 11 din Legea nr. 23/2020 privind regimul juridic al Cetăților dacice din Munții Orăștiei se introduce un nou articol, articolul 11<sup>1</sup>, cu următorul cuprins: *„Art. 11<sup>1</sup>. – (1) Cetățile dacice din Munții Orăștiei înscrise în inventarul domeniului public național și aflate în administrarea unor consilii județene, se preiau în domeniul public județean, în scopul întreținerii, restaurării, consolidării, conservării și punerii în valoare. (2) Dacă după o perioadă de 7 ani direcțiile județene pentru cultură constată neîndeplinirea condițiilor, scopului și a obligațiilor privind executarea lucrărilor prevăzute la alin. (1), bunurile revin în domeniul public al statului și în administrarea Ministerului Culturii, în condițiile legii. (3) După preluarea Cetăților dacice din Munții Orăștiei în domeniul public județean, Ministerul Finanțelor va opera modificările corespunzătoare în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1.705/2006, cu modificările și completările ulterioare”.*

Potrivit art. 33 din Constituția României, *„(1) Accesul la cultură este garantat, în condițiile legii. (2) Libertatea persoanei de a-și dezvolta spiritualitatea și de a accede la valorile culturii naționale și universale nu poate fi îngrădită. (3) Statul trebuie să asigure păstrarea identității spirituale, sprijinirea culturii naționale, stimularea artelor, protejarea și conservarea moștenirii culturale, dezvoltarea creativității contemporane, promovarea valorilor culturale și artistice ale României în lume”.*

Obligațiile prevăzute în sarcina statului de sprijinire a culturii naționale, de stimulare a artelor, protejarea și conservarea moștenirii culturale sunt condiții esențiale ale accesului la cultură. Protecția monumentelor istorice, ca parte a patrimoniului cultural național reprezintă o expresie a garantării și protejării

acestui drept. Crearea unui cadru legislativ adecvat reprezintă o cerință pentru protejarea acestor valori.

Potrivit art. 286 alin. (2) din Codul Civil, *„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”*, iar potrivit anexei nr. 2 din Codul administrativ, pct. 28, *„ansamblurile și siturile istorice și arheologice”* aparțin domeniului public al statului.

Așadar, din analiza reglementărilor existente, ansamblurile, siturile istorice și arheologice sunt stabilite ca aparținând domeniului public al statului, ca regulă generală, iar nu al județelor. În același timp, potrivit Anexei nr. 3 pct. 6 din Codul administrativ, ansamblurile și siturile istorice și arheologice pot aparține domeniului public al județelor numai în măsura în care nu sunt declarate de interes public național.

Or, aceste bunuri au fost declarate situri arheologice de interes prioritar potrivit Ordonanței nr. 43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național. Potrivit art. 1 din ordonanță, prin acest act normativ se reglementează *„regimul juridic general al descoperirilor și al cercetării arheologice, precum și protejarea patrimoniului arheologic, parte a patrimoniului cultural național”*. Totodată, potrivit art. 2 lit. i), *„prin sit arheologic declarat zonă de interes național se înțelege zona de interes arheologic prioritar care se instituie asupra teritoriului ce cuprinde siturile arheologice ale căror cercetare științifică, protejare și punere în valoare sunt de importanță excepțională pentru istoria și cultura națională, prin mărturiile materiale, bunurile mobile sau imobile care fac parte ori sunt propuse să facă parte din categoria Tezaur al patrimoniului cultural național mobil sau, după caz, din categoria monumentelor istorice aflate în Lista patrimoniului mondial”*.

Declararea Cetăților dacice din munții Orăștiei ca zonă de interes arheologic prioritar s-a realizat prin Ordinul Ministrului Culturii nr. 2483/2006, în aplicarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național republicată, cu modificările și completările ulterioare și ale art. III din Legea 258/2006, pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național, republicată. Altfel spus, declararea

acestor cetăți ca zone de interes arheologic prioritar echivalează cu declararea acestora ca zone de interes public național, în corelare cu dispozițiile Anexei nr. 2 pct. 28 din Codul administrativ, cu consecința apartenenței acestora la domeniul public al statului.

Prin art. 11<sup>1</sup> alin. (1) nou introdus se instituie o obligație a consiliilor județene de a prelua în domeniul public județean Cetățile dacice din Munții Orăștiei. Cetățile dacice din Munții Orăștiei sunt protejate de legislația monumentelor istorice, fiind, totodată, înscrise în lista siturilor arheologice din România de interes prioritar.

Prin „*Convenția despre Protecția Patrimoniului Mondial Cultural și Natural*” aprobată în 1972, Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO) a propus un plan de protejare a bunurilor culturale din lume. Convenția a fost „*acceptată*” în România prin Decretul nr. 187 din 30 martie 1990, chiar anterior adoptării Constituției României care prevede procedura ratificării tratatelor, consacrand o viziune dualistă cu privire la relația dintre dreptul internațional și cel intern.

Începând cu anul 1999, din Lista patrimoniului mondial UNESCO face parte și ansamblul de Cetăți dacice din Munții Orăștiei. Monumentele istorice protejate UNESCO sunt considerate ca făcând parte din patrimoniul cultural mondial și au o valoare universală excepțională din punct de vedere istoric. Odată cu Convenția din 1972 apare conceptul de valoare universală excepțională a patrimoniului, o parte din patrimoniul cultural care reprezintă o valoare pentru întreaga umanitate. Potrivit Orientărilor UNESCO pentru implementarea Convenției despre Protecția Patrimoniului Mondial Cultural și Natural, valoarea universală excepțională este considerată ca fiind de o importanță culturală și/sau națională excepțională încât transcende frontierele naționale și prezintă un caracter inestimabil pentru generațiile prezente și viitoare ale umanității.

Potrivit art. 4 și art. 5 din Convenție, printre obligațiile care revin statelor parte la Convenție se numără obligația de a asigura identificarea, ocrotirea, conservarea, valorificarea și transmiterea către generațiile viitoare a patrimoniului cultural și natural care este situat pe teritoriul său, inclusiv măsuri legislative la nivel național și local care să asigure protecția bunului împotriva schimbărilor sau presiunilor sociale, economice sau de orice altă natură care ar putea avea un impact negativ asupra valorii universale excepționale, inclusiv asupra integrității și/sau autenticității bunului.

Din această perspectivă, dată fiind importanța monumentelor istorice în discuție, recunoscute ca parte a patrimoniului mondial UNESCO, apreciem că

transferul proprietății acestora, prin lege, către unități administrativ teritoriale aduce atingere art. 33 din Constituția României, cât și obligațiilor statului român de a adopta măsurile necesare pentru protejarea acestor elemente de patrimoniu cultural universal.

În concluzie, dat fiind regimul juridic al Cetăților dacice din Munții Orăștiei, încadrarea lor în categoria generică enumerată în Anexa nr. 2 a Codului administrativ, preluarea acestora de către consiliile județene aduce atingere și proprietății publice a statului, astfel cum aceasta este reglementată în art. 136 din Constituție și de prevederile Codului administrativ, fiind încălcate și dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție care consacră principiul legalității.

Mai mult, prin transferul proprietății asupra unor bunuri din patrimoniul cultural mondial cu o valoare universală excepțională din punct de vedere istoric, intervenția legiuitorului vine în contradicție și cu obligațiile statului român asumate potrivit art. 4 și art. 5 lit. d) din Convenția din 16 noiembrie 1972 privind protecția patrimoniului mondial, cultural și natural, cu consecința încălcării art. 11 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.

Scopul inițial al reglementării unui regim juridic special al Cetăților dacice a fost reprezentat, printre altele, potrivit expunerii de motive a Legii nr. 23/2020, de punerea în valoare a acestora prin posibilitatea administrării de către consiliile județene. Transferul dreptului de proprietate al statului asupra acestor obiective din categoria patrimoniului mondial UNESCO către autorități ale administrației locale conduce la lipsirea statului român de instrumentele necesare pentru protejarea, conservarea și punerea în valoare a acestor monumente, contrar obligațiilor care privesc „*protejarea și conservarea moștenirii culturale*” și care decurg din art. 33 din Constituție.

**7. Art. unic pct. 3 din legea criticată încalcă 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**

Distinct de criticile menționate anterior, în esență, prevederile noului art. 11<sup>1</sup> alin. (1) din Legea nr. 23/2020 dispun cu privire la transferul unor bunuri din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unor unități administrativ-teritoriale. Efectul sintagmei „(...) *înscrise în inventarul domeniului*

*public național și aflate în administrarea unor consilii județene, se preiau în domeniul public județean,(...)" va fi, în concret, acela al transferului Cetăților dacice din Munții Orăștiei din proprietatea publică a statului, în proprietatea publică a județului Hunedoara și, respectiv a județului Alba. Așadar, preluarea în domeniul public județean echivalează, de fapt, cu un transfer al dreptului de proprietate asupra bunurilor vizate.*

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, însă, 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 - Cetățile dacice din Munții Orăștiei - nu reprezintă bunuri proprietate publică exclusivă. Potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 23/2020: *„Cetățile dacice din Munții Orăștiei, precum și zonele lor de protecție sunt identificate în teren - conform perimetrelor înscrise în Lista patrimoniului mondial și perimetrelor zonelor de protecție ale acestora furnizate de Institutul Național al Patrimoniului și actualizate atunci când este necesar - de către oficiile județene de cadastru și publicitate imobiliară”.*

Monumentul istoric Sarmizegetusa Regia - Grădiștea de Munte Sit arheologic 18,3 ha, înscris în Lista patrimoniului mondial UNESCO - cod 906-1999, C.F. nr. 60463 Orăștioara de Sus, Comuna Orăștioara, județul Hunedoara, este înscris în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului și în administrarea Consiliului Județean Hunedoara, potrivit Hotărârii de Guvern nr. 1237/2012 privind înscrierea unui monument istoric, cuprins în Lista patrimoniului mondial UNESCO, în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului și în administrarea Ministerului Culturii și Patrimoniului Național, precum și transmiterea acestuia din administrarea Ministerului Culturii și Patrimoniului Național în administrarea Consiliului Județean Hunedoara.

Pe de altă parte, din expunerea de motive a legii criticate, care debutează cu enumerarea a șase „*Cetăți dacice din Munții Orăștiei*”, ar rezulta că în ipoteza preluării în domeniul public județean din domeniul public național, s-ar mai afla și Cetatea dacică de la Căpâlna - Căpâlna - localizată în satul Căpâlna, comuna Săsciori, județul Alba, cod LMI -I-s-A-00020.

Cu toate acestea, deși din norma nou-introdusă ar rezulta ideea pluralității de consilii județene și, corelativ de domenii publice județene ce ar urma să preia Cetățile dacice, expunerea de motive fundamentează doar necesitatea preluării de către Consiliul Județean Hunedoara a Cetății dacice de la Grădiștea de Munte - Sarmizegetusa Regia, prin descrierea proiectelor pe care această entitate le intenționează sau le are în derulare, lipsind orice referire la Consiliul Județean Alba.

Din această perspectivă, există o lipsă de concordanță între motivarea nevoii sociale, pe de o parte, și conținutul soluției legislative preconizate, pe de altă parte, aspect ce impune un caracter imprecis reglementării și este susceptibil de a determina o incertitudine juridică în ceea ce privește chiar bunul/bunurile ce vor fi preluate precum și entitățile, respectiv consiliile județene, cărora le-ar reveni obligațiile de întreținere, restaurare, consolidare, conservare și punere în valoare, astfel încât actul normativ criticat contravine și dispozițiilor art. 1 alin. (3) - (5) din Legea fundamentală, referitoare la statul de drept și principiul legalității, în componenta sa referitoare la calitatea legii. De asemenea, nu este indicat actul din care să rezulte faptul că și Cetatea dacică de la Căpâlna - Căpâlna - localizată în satul Căpâlna, comuna Săsciori se află în administrarea Consiliului Județean Alba, pentru a fi în ipoteza normei nou-introduse prin art. unic pct. 3 cu



referire la art. 11<sup>1</sup> alin. (1) care folosește sintagma „*aflate în administrarea unor consilii județene*”.

Dincolo de aceste neclarități, rezultă că aceste bunuri al căror transfer din domeniul public al statului și administrarea Consiliului Județean Hunedoara/Alba, în domeniul public al Consiliului Județean Hunedoara/Alba sunt nominalizate generic în categoria cuprinsă în Anexa 2 pct. 28 la Codul administrativ, intitulată: „*Lista cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al statului*”, cu următorul cuprins: „*ansamblurile și siturile istorice și arheologice*”. 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.

În cazul de față, 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, acestea ar fi trebuit trecute din proprietatea publică a statului în aceea a unităților administrativ-teritoriale prin hotărâre a Guvernului, la cererea Consiliului Județean Hunedoara și, respectiv a Consiliului Județean Alba, potrivit art. 292 alin. (1) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, procedură la care face trimitere teza a doua a art. 860 din Codul civil.

În plus, chiar dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 23/2020, nemodificat prin legea criticată, trimit la procedura stabilită de Codul administrativ, stabilind că: „*Cetățile dacice din Munții Orăștiei pot fi transferate din domeniul public al statului în domeniul public local, în scopul administrării, întreținerii, restaurării, consolidării, conservării și punerii în valoare, la cererea consiliului județean, prin hotărâre a Guvernului, declarându-se din bun de interes public în bun de interes județean, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu completările ulterioare*”.

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, dar și cu dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 23/2020, 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 Județean Hunedoara și, respectiv a Consiliului Județean Alba de a prelua în proprietate aceste bunuri, 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.

Prin Decizia nr. 384/2019 par. 55, Curtea Constituțională a reținut că 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”*.

Totodată, prin Decizia nr. 337/2023 se reține: *„32. De asemenea, Curtea a reținut că transferurile interdomeniale ale bunurilor proprietate publică reglementate de art. 292 și 293 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 se realizează prin acte administrative - hotărâri ale Guvernului, la cererea consiliilor locale, județene sau a Consiliului General al Municipiului București, precum și la cererea Guvernului, prin hotărâri ale consiliilor menționate, soluție legislativă ce 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. Inexistența acordului unităților administrativ teritoriale în ceea ce privește transferul bunurilor în patrimonial acestora, inclusiv al celor din domeniul public, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție” (Decizia nr. 384/2019, par. 43-45).*

Dintr-o altă perspectivă, Curtea Constituțională a mai reținut și că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. 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.

Parlamentul nu 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, decât cu încălcarea art. 61 alin. (1) din Constituție, și transformarea acestora în autoritate publică executivă, aspect ce contravine și prevederilor art. 102 alin. (1) din Constituție ce consacră rolul Guvernului.

De altfel, printr-o jurisprudență constantă, Curtea a dezvoltat 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, Decizia nr. 57/2022, Decizia nr. 337/2023).

De altfel, prin raportare la jurisprudența citată, apreciem că sunt încălcate și dispozițiile art. 147 alin. (4) din Constituție cu privire la interzicerea reglementării prin lege a unui caz determinat.

În concluzie, având în vedere că transferul bunurilor ce fac obiectul de reglementare al art. unic pct. 3 din legea criticată se face prin lege organică, iar nu prin act individual - hotărâre a Guvernului, 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, precum și cu nesocotirea rolului constituțional al Parlamentului, al Guvernului, dar și celui al Curții Constituționale.

**În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 23/2020 privind regimul juridic al Cetăților dacice din Munții Orăștiei, care fac parte din Lista patrimoniului mondial UNESCO și unele măsuri pentru protejarea acestora este neconstituțională.**



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI  
KLAUS - WERNER IOHANNIS**