



GUVERNUL ROMÂNIEI

PRIMUL – MINISTRU

1605 / 2017
DATA 16/10/2017

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
331 / 24.10. 2017

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea art. 9 din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică*, inițiată de domnul deputat PNL Claudiu Răcuci împreună cu un grup de parlamentari PNL (Bp. 264/2017).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea art. 9 din *Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare*, intervenția legislativă vizând, potrivit *Expunerii de motive*, introducerea unei modalități mult mai clare privind trecerea bunurilor publice din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, precum și stabilirea unor termene precise prin care această procedură să se realizeze.

Totodată, se propune introducerea unei condiții exprese a acestei treceri, și anume existența „unui plan investițional, fundamentat pe resurse bugetare multianuale, din resurse financiare proprii ale solicitantului”.

II. Observații

1. Precizăm că, potrivit dispozițiilor art. 136 alin. (2) din *Constituția României, republicată*, „*Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale*”.

De asemenea, dispozițiile art. 860 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*, stabilesc faptul că bunurile proprietate publică fac parte din domeniul public național, județean sau, după caz, local, delimitarea între domenii făcându-se în condițiile legii.

Trimiterea la condițiile legii este generică, în legislația în vigoare fiind identificate dispoziții legale care reglementează această delimitare, astfel:

- art. 4 din *Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, utilizează criteriul interesului național (caz în care proprietatea asupra bunului, în regim de drept public, aparține statului) sau local (caz în care proprietatea, de asemenea, în regim de drept public, aparține comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor);

- art. 3 alin. (2)-(4) din *Legea nr. 213/1998* face trimitere la anexa în care sunt enumerate bunuri din domeniul public al statului (pct. I din anexă), bunuri din domeniul public județean (pct. II din anexă) și bunuri din domeniul public al comunelor, orașelor și al municipiilor (pct. III din anexă), cu mențiunea că enumerările sunt cu titlu exemplificativ, nu limitativ, și pe lângă bunurile enumerate mai pot face parte și alte bunuri de uz sau interes public național, județean și local;

- art. 120 alin. (1) din *Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, prevede că „*Aparțin domeniului public de interes local sau județean bunurile care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și nu sunt declarate prin lege de uz sau de interes public național*”.

Apartenența unui bun la domeniul public național, județean sau local (al comunelor, orașelor sau municipiilor), după caz, prezintă importanță din cel puțin două perspective. În primul rând, în acest fel se determină patrimoniul persoanei juridice (statul, județul, municipiul, orașul sau comuna), *Legea nr. 213/1998* cuprinzând obligații în acest sens pentru stat și autoritățile locale. În al doilea rând, atât domeniul public, cât și privat nu constituie o realitate imuabilă, bunurile putând să-și schimbe apartenența domenală, potrivit legii.

În acest sens, art. 860 alin. (3) din *Legea nr. 287/2009* cuprinde două ipoteze:

- cazul bunurilor care au fost declarate, prin lege organică, ca fiind obiect exclusiv al proprietății publice [potrivit art. 136 alin.(3) din *Constituție*

și art. 859 alin. (1) din *Legea nr.287/2009*], a statului sau a unităților administrativ-teritoriale: acestea nu vor putea fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers decât tot prin lege organică [adoptată potrivit art. 76 alin.(1) din *Constituție*];

- cazul celorlalte bunuri care aparțin domeniului public, care pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers, în condițiile legii, adică potrivit art. 9 din *Legea nr. 213/1998*.

Bunurile care nu au fost declarate, prin lege organică, ca fiind obiect exclusiv al proprietății publice, își pot schimba apartenența domenală, potrivit legii, respectiv potrivit prevederilor art. 9 din *Legea nr. 213/1998*, în sensul că un bun poate trece din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului, declarându-se din bun de interes public național în bun de interes public județean sau local. Tot astfel, un bun poate trece din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, declarându-se din bun de interes public local în bun de interes public județean.

Din perspectiva aplicării acestor norme, jurisprudența constantă a instanțelor judecătorești¹ este în sensul că „în procedura de trecere a unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale, prima etapă este reprezentată de cererea formulată prin intermediul unei hotărâri de consiliu local către stat, care decide prin intermediul unei hotărâri de Guvern o asemenea trecere. La emiterea hotărârilor de consiliu local reprezentând cererea de trecere a bunului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale trebuie să se țină seama de condițiile generale prevăzute de *Legea nr.215/2001*, raportat la *Legea nr.213/1998*, coroborate cu prevederile art.136 din *Constituție* și anexele Legii nr.213/1998, deoarece bunurile menționate în *Legea fundamentală* nu pot fi trecute în domeniul public local decât prin modificarea acesteia, respectiv bunurile din anexa nr. I a Legii nr. 213/1998 își pot schimba regimul juridic numai prin modificarea legii. Ca atare, hotărârea de consiliu local rămâne la nivelul unei propuneri de trecere a bunului în domeniul public local, care poate fi aprobată sau nu de către decident, pe fondul lipsei unei hotărâri de Guvern (...).”

¹ A se vedea Decizia nr.149 din 9 ianuarie 2014, pronunțată de Curtea de Apel Pitești – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, publicată în *Revista română de jurisprudență* nr.4/2014, Editura Universul Juridic, pag.66-76.

Astfel cum s-a susținut în mod constant în doctrină², dreptul de proprietate publică este una din formele dreptului de proprietate, destinat satisfacerii unor nevoi publice, ceea ce-i conferă acestui drept un regim juridic excepțional, restrictiv, ale cărui trăsături esențiale, prevăzute la art. 861 din *Legea nr. 287/2009*) sunt inalienabilitatea, imprescriptibilitatea și insesizabilitatea.

În același timp, dreptul de proprietate publică are trăsături comune cu cealaltă formă a dreptului de proprietate, respectiv dreptul de proprietate privată, după cum a prevăzut legiuitorul la art. 554 alin.(2) din *Legea nr. 287/2009*. Dintre dispozițiile aplicabile și dreptului de proprietate publică, ca formă a dreptului de proprietate, un interes deosebit prezintă cele prevăzute la art. 555 din *Legea nr. 287/2009*, potrivit cărora dreptul de proprietate este un drept absolut și perpetuu și-i conferă titularului său dreptul de a poseda, folosi și dispune de bun.

2. În prezent, conform prevederilor *Legii nr. 213/1998*, trecerea unui bun proprietate publică a statului sau a unei unități administrativ-teritoriale în proprietatea publică a unei unități administrativ-teritoriale, respectiv a statului, se face prin hotărâre a titularului dreptului de proprietate, în baza solicitării părții interesate de dobândirea acestuia.

Prin propunerea de modificare a **art. 9 alin. (1)** din lege, astfel încât trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale să se facă în baza unei hotărâri a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, și care se aprobă în termen de 60 zile prin hotărâre a Guvernului, dreptul de dispoziție sub cele două forme ale sale, dispoziția juridică și dispoziția materială, nu mai este o prerogativă a titularului dreptului, respectiv statului, ci aparține unității administrativ-teritoriale, care nu are niciun drept asupra bunului.

Astfel, considerăm că prin modificările propuse de inițiativa legislativă, respectiv prin dispunerea printr-o hotărâre a unui terț asupra bunului din domeniul public al statului sau al unei unități administrativ-teritoriale, pot fi încălcate drepturile constituționale asupra proprietății garantate de prevederile art. 136 din *Constituție*.

Totodată, prin inițiativa legislativă se propune introducerea unui termen de 60 de zile titularului dreptului de proprietate pentru aprobarea hotărârii de trecere a bunului, proprietate publică, în domeniul public al solicitantului. În acest sens se poate înțelege că prin stabilirea unui astfel de termen se impune obligativitatea titularului de a aproba respectiva trecere.

² A se vedea Fl. A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coord), *Noul Cod civil. Comentariu pe articole*, Ediția 2, Editura C. H. Beck, București, 2014, comentariul art. 554, p. 661-662.

De asemenea, termenul de 60 de zile pentru aprobarea solicitării de transmitere poate fi interpretat ca un termen imperativ, în interiorul căruia Guvernul este obligat să emită hotărârea de aprobare a transmiterii bunului/bunurilor către unitatea administrativ-teritorială solicitantă. Or, bunurile aflate în proprietatea statului sunt în administrarea a diverse autorități sau instituții publice de la nivel central, a căror consultare este necesară pentru a se analiza dacă bunul/bunurile mai este/sunt de interes sau uz public național.

3. Cu privire la propunerea de modificare a **art. 9 alin. (2)**, referitoare la *„trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului se face în baza unei hotărâri a Guvernului și se aprobă în termen de 60 de zile prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local [...]”*, apreciem că nu poate fi acceptată, solicitarea de transmitere neputând îmbrăca forma unei hotărâri de Guvern, pentru care este nevoie de anumite proceduri și termene, ci eventual a unui memorandum, care se întocmește în procedură simplificată.

Mai mult, atragem atenția asupra faptului că nu este reglementat cazul în care aprobarea nu are loc sau nu se face în termenul propus, respectiv în cele 60 de zile, situație care poate genera dificultăți în implementarea și interpretarea actului normativ.

Astfel, nu considerăm justificată impunerea unui termen prin care statul sau o unitate administrativ-teritorială are obligația de a aproba trecerea unui bun din domeniul său public, în baza unei hotărâri emise de un terț.

4. În ceea ce privește prevederile propuse pentru **art. 9 alin. (9)**, respectiv aprobarea trecerii *„în baza unui plan investițional, fundamentat pe resurse bugetare multianuale, din resurse financiare proprii ale solicitantului”*, semnalăm că interesul public al unei unități administrativ-teritoriale asupra unui bun proprietate a statului poate fi justificat și în lipsa unor resurse financiare proprii, respectiv resurse financiare atrase din împrumuturi bancare sau împrumuturi din fonduri publice nerambursabile sau chiar din veniturile vărsate de la bugetul de stat.

5. Totodată, semnalăm că textul inițiativei legislative nu îndeplinește cerințele de claritate și previzibilitate - nu se stabilește în concret care este efectul aprobării/neaprobării, prin hotărâre a Guvernului, a măsurii trecerii bunului în proprietatea unității administrativ-teritoriale, luată de către consiliul județean/local. Nu se prevede care este data trecerii bunului în proprietatea publică a unității administrativ teritoriale (data hotărârii

consiliului, data hotărârii Guvernului) și, prin urmare, contravine prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5) referitoare la principiul respectării legilor, în condițiile în care acest principiu impune legiuitorului să legisneze prin texte suficient de clare și precise pentru a putea fi aplicate, inclusiv prin asigurarea posibilității persoanelor interesate de a se conforma prescripției legale (în acest sens este și jurisprudența constantă a instanței de control constituțional – a se vedea, spre exemplu, *Decizia nr. 1/2014*³, *Decizia nr. 225/2017*⁴).

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la punctul II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Mihai TUDOSE
PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului

³ asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014;

⁴ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 14 lit. a) și ale art. 27 lit. d) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 468 din 22 iunie 2017.