



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

2066
19.11.2018

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
690/04.12.2018

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind trecerea unei suprafețe de teren din domeniul public al statului și din administrarea Administrației Naționale „Apele Române”- Administrația Bazinală de Apă Dobrogea-Litoral în domeniul public al comunei Pardina, județul Tulcea, și în administrarea consiliului local al acesteia, inițiată de domnul PSD Lucian-Eduard Simion (Bp. 463/2018).*

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare transmiterea unei suprafețe de teren, înregistrate ca dig de apărare împotriva inundațiilor, din domeniul public al statului și din administrarea Administrației Naționale „Apele Române”- Administrația Bazinală de Apă Dobrogea-Litoral în domeniul public al comunei Pardina, județul Tulcea, și în administrarea consiliului local al acesteia.

Potrivit *Expunerii de motive*, „Digul de apărare din comuna Pardina a fost construit în anul 1988 pe vechiul amplasament al drumului stradal al comunei Pardina, în imediata apropiere a caselor, la maxim 1-2 metri de acestea. A rezultat imposibilitatea locuitorilor de a mai avea acces la un drum public. Mai mult de 30% dintre proprietarii din acea zonă nu pot beneficia de iluminat stradal. În prezent, digul se află într-o zonă nepericuloasă pentru inundații, mai ales că între malul Dunării și Dig

există de circa 25 de ani plantații naturale de plop și salcie cu rol de protecție.”

De asemenea, inițiatorul precizează că „Autoritățile publice locale se află în situația de a nu putea satisface doleanțele cetățenilor cu privire la realizarea unui drum public, din cauza amplasamentului acestui dig”.

II. Observații

1. Menționăm că *Expunerea de motive* ce însoțește inițiativa legislativă ar fi trebuit să cuprindă informațiile utile care să servească organului decident în luarea deciziei de transmitere, sau nu, a unui bun proprietate publică a statului, în condițiile în care prin transferul unui bun din proprietatea publică a statului în proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale are loc o diminuare a patrimoniului public al statului.

În acest sens, considerăm că era necesar ca în *Expunerea de motive* să se regăsească cel puțin următoarele informații:

- dacă a încetat uzul și interesul public național;
- dacă bunurile nu sunt supuse cererilor de retrocedare, nu sunt grevate de sarcini și nu fac obiectul unor litigii aflate pe rolul instanțelor, după caz;
- în ce măsură unitatea administrativ-teritorială este de acord cu preluarea respectivului bun;
- efectele economice ale acestui demers legislativ, care să justifice pierderea patrimonială a statului.

2. Precizăm că în urma verificărilor efectuate în evidențele de cadastru și carte funciară s-a constatat că terenul situat în intravilanul comunei Pardina, T15, DS222, DS407, în suprafață de 13.254 mp, nu este înscris în evidențele de cadastru și carte funciară.

De asemenea, menționăm că numărul cadastral 30044, indicat în Anexa la inițiativa legislativă, este atribuit imobilului situat în T14, Cc625, în suprafață de 625 mp, pentru care este intabulat dreptul de proprietate în cartea funciară nr. 30044 Pardina și înscris proprietar tabular Comuna Pardina - domeniu privat. Anexăm pentru informare extrasul de carte funciară aferent imobilului cu numărul cadastral 30044.

3. Precizăm că tronsonul de dig care face obiectul propunerii legislative corespunde scopului pentru care a fost construit, fiind parte integrantă din lucrarea hidrotehnică „Digul Pardina”, o linie continuă de apărare împotriva inundațiilor a localității Pardina.

Totodată, menționăm că plantațiile existente, de plop și salcie la care se face referire în Expunerea de motive, amplasate în zona dintre malul Dunării și dig, nu au niciun rol ca perdea de protecție fără digul de apărare.

Raportat la dispozițiile art. 3 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 107/2002 privind înființarea Administrației Naționale "Apele Române", cu modificările și completările ulterioare*, nu se precizează dacă Consiliul Local Pardina se va substitui în atribuțiile și obligațiile pe care le are Administrația Națională „Apele Române”, în *Expunerea de motive*, menționându-se doar scopul de „modernizare a drumului comunal cu fonduri europene”.

De asemenea, raportat la scopul măsurilor preconizate prin prezentul demers legislativ astfel cum acesta este prezentat în conținutul *Expunerii de motive*, în sensul folosirii digului ca drum comunal, arătăm că, dispozițiile art. 76 alin. (1) lit. e) din *Legea nr. 107/1996 privind legea apelor, cu modificările și completările ulterioare*, interzic „circulația vehiculelor pe coronamentul digurilor și al barajelor neamenajate în acest scop”, sens în care, apreciem că era necesar să se țină cont de aceste dispoziții.

De asemenea, ținând cont de *principiul autonomiei locale*, principiu ce intră în sfera de protecție constituțională a art¹. 120 din *Legea fundamentală*, este necesară anexarea unui document din care să rezide, în mod expres, acordul de voință al comunei Pardina cu privire la soluțiile legislative preconizate în cuprinsul propunerii legislative în cauză.

Precizăm că în vederea susținerii operațiunilor juridice propuse prin prezentul demers legislativ, anexa inițiativei legislative care cuprinde imobilul ce urmează a fi transferat ar fi trebuit să cuprindă, potrivit *Ordinului ministrului finanțelor publice nr. 1718/2011 pentru aprobarea Precizărilor privind întocmirea și actualizarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului*, următoarele informații:

- administratorii bunurilor și codul unic de identificare al acestora (CUI);
- număr carte funciară;

¹ (1) *Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.* (2) *În unitățile administrativ - teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică”.*

- fila din Inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului.

Caracteristicile tehnice prezentate în anexa inițiativei legislative trebuie să corespundă cu cele din extrasul de carte funciară.

Apreciem că ar fi fost necesar să se precizeze mențiunea de declarare a bunului din bun de interes public național, în bun de interes public local, potrivit prevederilor alin. (1) al art. 9 din *Legea nr. 213/1998*, precum și cu destinația bunului pentru care se propune transferul.

De asemenea, considerăm ar fi trebuit să se prevadă că imobilul revine de drept în domeniul public al statului și în administrarea Administrației Naționale „Apele Române”, în condițiile legii, în cazul în care destinația acestuia nu este respectată.

Totodată, precizăm că era necesar să se reglementeze că Ministerul Apelor și Pădurilor are responsabilitatea de a monitoriza respectarea destinației imobilului.

4. Art. 136 alin. (3) din *Constituția României* stipulează cu privire la bunurile care fac obiect exclusiv al proprietății publice, printre acestea regăsindu-se și „*alte bunuri stabilite de lege*”, utilizându-se astfel criteriul declarației legii. Potrivit acestor dispoziții constituționale, „*Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice*”.

Totodată, potrivit art. 3 alin. (2) din *Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare*, „*Domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 135 alin. (4) din Constituție, din cele prevăzute la pct. I din anexă, precum și din alte bunuri de uz sau de interes public național, declarate ca atare prin lege*”. Practic, articolul menționează anumite categorii de bunuri ca fiind obiectul exclusiv al proprietății publice a statului în anumite condiții.

Cu privire categoria de bunuri din care face parte bunul vizat de prezenta inițiativă legislativă, se observă că, potrivit nr.crt. 19 pct. I din Anexa la *Legea nr. 213/1998*, „*19. digurile de apărare împotriva inundațiilor*” sunt menționate ca aparținând domeniului public al statului. Cu toate că pct. II și III ale Anexei la *Legea nr. 213/1998* prevăd, la pct. 8 și 14, posibilitatea ca digurile să facă parte și din domeniul județean sau

local, este prevăzută condiția expresă și de strictă interpretare ca aceste bunuri să nu fie declarate de interes public național.

Din analiza inițiativei legislative, raportat la situația juridică actuală a bunului, respectiv aflat în proprietatea publică a statului, nu reiese că digul ce face obiectul legii nu mai deservește interesului public național. Astfel, bunurile sunt de interes public național și atâta timp cât au această destinație și se regăsesc în Anexa la *Legea nr. 213/1998*, bunurile fac obiectul exclusiv al proprietății statului.

Calificarea prin lege organică a unor bunuri ca fiind obiectul exclusiv al proprietății publice prezintă importanță din perspectiva art. 860 alin. (3) din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*, care reglementează modalitatea de transfer a bunurilor după cum urmează: „*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*”.

Avem în vedere *Decizia Curții Constituționale nr. 406/2016*² în cuprinsul căreia Curtea a reținut că, „*potrivit art. 136 alin. (3) teza finală din Legea fundamentală, raportat la art. 860 alin. (3) teza întâi din Codul civil, în situația în care bunurile formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului ori a unității 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*”.

5. Subliniem faptul că din punct de vedere al constituționalității, a modalității de constituire a dreptului de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale a unor bunuri transferate din domeniul public al statului în domeniul public local, sunt incidente considerentele de la pct. 186-191 ale *Deciziei Curții Constituționale nr. 1/2014*³.

² referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate "C.F.R." - S.A., în domeniul public al orașului Teiuș și în administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba;

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;

Astfel, instanța de contencios constituțional a statuat la pct. 191 din *Decizia nr. 1/2014* că „modalitatea de constituire a unui drept de administrare asupra bunurilor proprietate publică, supuse transferului interdomenial, în condițiile legii criticate, este incompatibilă cu noțiunea și caracterele juridice ale dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, și, pe cale de consecință, contravine dispozițiilor art. 136 alin. (4) din *Legea fundamentală*, care consacră la nivel constituțional modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică”.

Totodată, prin pct. 190 din *Decizia nr. 1/2014* s-a statuat 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”. Astfel, considerăm că era necesar să se fi avut în vedere considerentele menționate în *Decizia nr. 1/2014*.

6. Potrivit art. 2 alin. (2) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 107/2002*⁴, „Administrația Națională «Apele Române» administrează bunurile din domeniul public al statului, de natura celor prevăzute la art. 136 alin. (3) din *Constituția României*, republicată, bunurile proprietate publică prevăzute de *Legea nr. 213/1998* privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, cu modificările și completările ulterioare, conform anexei nr. 2, precum și patrimoniul propriu stabilit pe baza situațiilor financiare existente la sfârșitul lunii anterioare datei înregistrării ca instituție publică la organul fiscal competent”.

Digul din comuna Pardina, având caracteristicile tehnice menționate în coloana nr. 8 din Anexa la inițiativa legislativă, este menționat în Anexa nr. 12 la *Hotărârea Guvernului nr. 1705/2006* pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, digurile de apărare împotriva inundațiilor de interes național sunt prevăzute la pct. 1 poziția 19 din Anexa nr. 1 la *Legea nr. 213/1998*, în timp ce digurile de apărare împotriva inundațiilor care nu sunt declarate de interes public național sunt menționate la pct. II poziția 8, pentru cele de interes județean, respectiv pct. III poziția 14, pentru digurile

⁴ privind înființarea Administrației Naționale "Apele Române", cu modificările și completările ulterioare

de apărare împotriva inundațiilor care nu sunt declarate de interes public național sau județean.

Din corelarea dispozițiilor menționate reiese faptul că digurile de apărare împotriva inundațiilor pot face parte fie din domeniul public de interes național, fie din cel de interes județean sau de interes local, în funcție de interesul satisfăcut și de modul de reglementare prin actele normative în vigoare cu privire la bunurile respective. Astfel, apreciem că în cazul de față, sunt incidente considerentele de la pct.176-179 din *Decizia Curții Constituționale nr. 1/2014*.

7. Sub aspectul normelor de tehnică legislativă, învedereăm că potrivit dispozițiilor art. 6 din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”. Astfel, soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, precum și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară.

Din analiza instrumentului de motivare se observă lipsa elementelor concrete care să motiveze în mod obiectiv justificarea soluției legislative preconizate. Inițiatorul nu a prezentat în *Expunerea de motive* ce însoțește inițiativa legislativă niciun argument de natură să releve deficiența sau insuficiența actualului cadru normativ incident cu privire la materia de referință.

8. Având în vedere neluarea în considerare a cadrului legal general aplicabil existent în ceea ce privește afectarea proprietății publice exclusive a statului, precum și afectarea atribuțiilor de administrare exclusive ale Administrației Naționale „Apele Române”, apreciem că, soluția legislativă propusă încalcă art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituția României*, privitoare la statul de drept, respectarea *Constituției*, a supremației sale și a legilor, măsurile propuse fiind de natură să creeze insecuritate, incoerență și instabilitate legislativă sub aspectul prevederilor *Legii nr. 24/2000*. Astfel, soluțiile normative pe care legea le prevede „nu sunt temeinic fundamentate” și sunt „în contradicție cu cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, precum și cu necesitatea armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele

internaționale la care România este parte”. Legea „pune în cauză stabilitatea legislativă, predictibilitatea normelor de drept și, implicit, statul de drept, supremația Constituției și legilor țării”. Aceasta introduce două noțiuni care „sunt împotriva stabilității și predictibilității sistemului juridic, a supremației Constituției și legilor țării, și anume conflictul de reglementare și prevalența unor dispoziții legale față de alte prevederi ale legilor în vigoare”. (Decizia Curții Constituționale nr. 1/2014).

Luând în considerare jurisprudența Curții Constituționale în care s-a statuat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, respectarea lor concură la asigurarea unei legislații care respectă *curitatea juridice* (Decizia nr. 1/2014, Decizia nr.681/2012, ș.a.), se conchide în sensul că prevederile inițiativei legislative încalcă acest principiu.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU



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