

ROMÂNIA

Administrația
Prezidențială



Departamentul
Constituțional Legislativ

Telefon: 021.430.08.66
Fax: 021.411.18.79

E-mail: colegis@presidency.ro
Web: www.presidency.ro

DCL/300 /28.02.2023
Nesecret

Doamnei Silvia-Claudia MIHALCEA
Secretar General al Camerei Deputaților

Stimată doamnă Secretar General,

Prin Decizia nr. 406/21.09.2022 Curtea Constituțională a constatat că Legea privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii nr. 54/2018 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 este neconstituțională în ansamblul său.

Având în vedere cele sus-menționate vă trimitem, alăturat, Legea privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii nr. 54/2018 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, în copie.

Cu stimă,

Consilier Prezidențial ,
Anișoara ANCU



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarele nr.1072A/2022 și nr.1153A/2022

DECIZIA nr.406
din 21 septembrie 2022

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii nr. 54/2018 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

Marijan Enache	- președinte
Mihaela Ciocină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Cristina-Cătălina Turcu	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii



nr.54/2018 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, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3531 din 26 aprilie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr.1072A/2022.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Guvernul arată că soluția legislativă cuprinsă în art.1 din legea supusă controlului, care vizează transmiterea prin lege - act ce ține de autoritatea legislativă - a terenului în suprafață de 29430 mp din domeniul public al orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș în domeniul privat al orașului Teiuș contravine art.361 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, care prevede că trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia se face prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, dacă prin lege nu se dispune altfel. Potrivit alin.(3) al aceluiași articol, printre instrumentele de prezentare și motivare ale hotărârilor prevăzute la alin.(1) și (2) se regăsește, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național sau local, după caz, iar, potrivit alin.(4), actele încheiate cu nerespectarea dispozițiilor alin.(3) sunt lovite de nulitate absolută.

4. Se arată, de asemenea, că transferul terenului din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale s-a făcut prin lege organică, respectiv Legea nr.54/2018 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.210 din 8 martie 2018, modalitate de transfer specifică pentru bunurile ce fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

5. Cu privire la această modalitate de transfer în jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut că în temeiul 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 se face numai printr-o modificare a legii organice, respectiv prin adoptarea unei legi organice de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.683 din 30 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1184 din 7 decembrie 2020, paragraful 49). Or, prin legea supusă controlului se urmărește *„transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș”*, iar nu trecerea din domeniul public al unității administrativ-teritoriale în domeniul public al statului, singura situație în care transferul ar fi putut fi făcut prin lege, potrivit jurisprudenței anterior menționate.

6. Se apreciază, de asemenea, că 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, echivalează cu o abateră de la prerogativele constituționale ale acestei autorități, consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție, și transformarea acesteia în autoritate publică executivă.



7. Aplicând jurisprudența menționată și observând prevederile art.361 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, se reține că transmiterea terenului în suprafață de 29430 mp din domeniul public al orașului Teiuș în domeniul privat al acestuia ar fi trebuit să fie făcută prin hotărâre a Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba, prin care să se aprobe acest transfer, iar nu prin lege organică.

8. În concluzie, se reține că transferul bunului prin lege, act ce ține de autoritatea legislativă, iar nu prin hotărâre a consiliului local, act specific administrației ca autoritate executivă, aduce atingere art.1 alin.(4) și (5), art.61 alin.(1), art.102 alin.(1) teza finală, art.120 alin.(1), art.136 alin.(2) și art.147 alin.(4) din Constituție.

9. Guvernul mai observă că terenul în suprafață de 74496 mp din orașul Teiuș, care se încearcă să fie divizat în două suprafețe prin legea supusă controlului în prezenta cauză, a trecut din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale - orașul Teiuș - prin Legea nr.54/2018, lege organică. Acesta nu constituia însă, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, obiect exclusiv al proprietății publice. În aceste condiții, terenul ar fi trebuit trecut din proprietatea publică a statului în cea a unității administrativ-teritoriale prin hotărâre a Guvernului, la cererea Consiliului Local al Orașului Teiuș, potrivit art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, iar nu prin Legea nr.54/2018 -- lege organică.

10. Așadar, nici măsura de la art.2 din legea supusă controlului, ce vizează modificarea prevederilor Legii nr.54/2018, respectiv modificarea suprafeței bunului transmis în patrimoniul unității administrativ-teritoriale, nu este posibilă în lipsa acordului unității administrativ-teritoriale, în speță Consiliul Local al Orașului Teiuș, fiind astfel create premisele apariției unui viciu de neconstituționalitate prin încălcarea principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art.120



alin.(1) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.537 din 25 septembrie 2019, paragraful 25).

11. Totodată, având în vedere că transferul interdomenial a operat asupra întregii suprafețe în anul 2018, reglementarea de la art.2 din legea supusă controlului, ce vizează modificarea suprafeței terenului transmis, apare ca fiind retroactivă, în contradicție cu dispozițiile constituționale ale art.15 alin.(2) ce reglementează principiul neretroactivității legii civile.

12. Se mai arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusivă voinței legiutorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență al reglementării este determinat concret, aceasta are caracter individual, iar legea nu este concepută pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete. În acest caz în care Parlamentul își arogă competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, se încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat.

13. De asemenea, nerespectarea procedurii legale de transfer interdomenial, respectiv din domeniul public în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, echivalează cu încălcarea dispozițiilor art.136 alin.(2) din Constituție. Totodată, sunt încălcate și dispozițiile art.147 alin.(4) din Constituție, deoarece, așa cum s-a arătat la paragraful anterior, nu sunt respectate deciziile Curții Constituționale cu privire la interzicerea reglementării prin lege cu privire la un caz determinat (a se vedea, *ad similib*, Decizia nr.118 din 19 martie 2018, paragraful 30, sau Decizia nr.636 din 23 septembrie 2020, paragraful 35).

14. Pe rol se află și soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al



Oraşului Teiuş, judeţul Alba în proprietatea privată a oraşului Teiuş şi pentru modificarea Legii nr.54/2018 privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului şi din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naţionale de Căi Ferate „C.F.R.” - S.A., în domeniul public al oraşului Teiuş şi în administrarea Consiliului Local al Oraşului Teiuş, judeţul Alba, obiecţie formulată de Preşedintele României.

15. Obiecţia de neconstituţionalitate a fost înregistrată la Curtea Constituţională cu nr.3873 din 5 mai 2022 şi constituie obiectul Dosarului nr.1153A/2022.

16. În motivarea obiecţiei de neconstituţionalitate, Preşedintele României susţine că prin art.1 din legea dedusă controlului de constituţionalitate se reglementează în privinţa transferului dreptului de proprietate din proprietatea publică a oraşului Teiuş şi din administrarea Consiliului Local al Oraşului Teiuş în proprietatea privată a oraşului Teiuş. Procedura ce vizează trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat al aceluiaşi titular al dreptului de proprietate este reglementată în art.361 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, care la alin.(2) prevede că trecerea unui bun din domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale – în cazul de faţă, oraş – în domeniul privat al acesteia se face prin hotărâre a consiliului local al oraşului respectiv, dacă prin lege nu se dispune altfel. În conformitate cu această procedură, în instrumentul de prezentare şi motivare al hotărârii cu privire la trecerea unui bun din domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia trebuie să se regăsească, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public local, actele încheiate cu nerespectarea acestei cerinţe fiind lovite de nulitate absolută. Altfel spus, în situaţia trecerii unui bun din domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia, legea are în vedere ca



modalități de manifestare a dispoziției juridice, mijloace de drept administrativ, iar nu legea ca act al Parlamentului.

17. Se consideră că soluția legislativă criticată - ce face abstracție de manifestarea de voință a Consiliului Local al Orașului Teiuș și de procedura administrativă - contravine nu numai principiului legalității statuat în art.1 alin.(5) din Constituție, prin raportare la dispozițiile art.361 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, ci și art.120 alin.(1) din Constituție care consacră principiul autonomiei locale.

18. Se arată că prin art.2 din legea supusă controlului se modifică alin.(1) al art.1 și anexa din Legea nr.54/2018. Bunul vizat de legea criticată - teren intravilan în suprafață de 45.066 mp al cărui transfer se dispune 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 - este nominalizat generic în categoria cuprinsă în anexa nr.2 pct.10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, intitulată „*Lista cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al statului*”, cu următorul cuprins: „10. *infrastructura căilor ferate, inclusiv tunelele și lucrările de artă;*”.

19. În privința acestei categorii de bunuri, nominalizarea în anexa Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ are caracter exemplificativ și nu are semnificația declarării acestora ca obiect exclusiv al proprietății publice. 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 (a se vedea, *ad similes*, Decizia nr.384 din 29 mai 2019, paragraful 57).

20. Se mai arată că bunurile care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice pot fi transferate din proprietatea publică a statului în cea a unităților



administrativ-teritoriale în condițiile art.292 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, potrivit căruia trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului local al orașului, prin hotărâre a Guvernului, dacă prin lege nu se dispune altfel.

21. În aceste condiții, având în vedere că bunul supus transferului prin legea criticată nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, acesta ar fi trebuit trecut din proprietatea publică a statului în aceea a unității administrativ-teritoriale prin hotărâre a Guvernului, la cererea Consiliului Local al Orașului Teiuș, potrivit art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, procedură la care face trimitere teza a doua a art.860 din Codul civil.

22. Se apreciază că, prin nesocotirea dispozițiilor art.860 din Codul civil coroborat cu art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului legalității statuat în art.1 alin.(5) din Constituție.

23. Mai mult, nerespectarea procedurii legale și lipsa manifestării de voință a Consiliului Local al Orașului Teiuș atrage și încălcarea art.120 alin.(1) din Constituție ce consacră principiul autonomiei locale (a se vedea, *ad similes*, Decizia nr.384 din 29 mai 2019, paragraful 52).

24. Se mai arată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ abrogă procedura transferului de bunuri proprietate publică prevăzută în Legea nr.213/1998, însă soluția legislativă cuprinsă în art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 a fost preluată de dispozițiile art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, fiind completată cu sintagma „*dacă prin lege nu se dispune altfel*”. Din această perspectivă, se apreciază că jurisprudența Curții Constituționale se aplică *mutatis mutandis* și în ceea ce privește procedura stabilită în



art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, așa cum s-a statuat prin Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019, paragraful 28.

25. Totodată, se mai arată că legea supusă controlului este neconstituțională deoarece, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esență și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. 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.

26. De asemenea, există și o jurisprudență constantă a Curții prin care s-a statuat cu privire la interdicția reglementării transferului interdomenial al bunurilor proprietate publică prin lege cu caracter individual (a se vedea Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, Decizia nr.118 din 19 martie 2018, Decizia nr.384 din 29 mai 2019, Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019 și Decizia nr.538 din 25 septembrie 2019).

27. Totodată, prin Deciziile nr.537 și nr.538 din 25 septembrie 2019, Curtea Constituțională a considerat întemeiată și critica privind încălcarea art.147 alin.(4) din Constituție, deoarece nu au fost respectate „deciziile Curții Constituționale cu privire la interzicerea reglementării prin lege cu privire la un caz determinat, relevantă fiind Decizia nr.118 din 19 martie 2018”.



28. În final se apreciază că legea supusă controlului este neconstituțională în ansamblul său deoarece face abstracție de jurisprudența anterior menționată în materia transferului interdomenial al bunurilor proprietate publică și de interdicția de a reglementa prin legi cu caracter individual, fiind 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 al Curții Constituționale.

29. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și (3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecțiile de neconstituționalitate au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului și Avocatului Poporului, după caz, pentru a comunica punctele lor de vedere.

30. Guvernul, în Dosarul nr.1153A/2022, apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată, arătând, în esență, că art.361 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ reglementează în materie de transfer interdomenial al bunurilor având același titular al dreptului de proprietate, în sensul că trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia se face prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, dacă prin lege nu se dispune altfel.

31. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale în materie, nominalizarea bunurilor în anexa la Legea nr.213/1998, respectiv la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ nu are semnificația declarării lor ca bunuri ce fac obiect exclusiv al proprietății publice. Enumerarea din anexă are caracter exemplificativ, iar prin aceasta s-a încercat o delimitare, în principiu, a domeniului public al statului, a domeniului public județean și a domeniului public



local al comunelor, orașelor și municipiilor (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019, paragraful 24, sau Decizia nr.58 din 16 februarie 2022, paragraful 26). În cazul de față, bunul ce face obiectul transferului este nominalizat generic în categoria cuprinsă în anexa nr.2 pct.10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 și nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, astfel încât acesta ar fi trebuit trecut din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale prin hotărâre a Guvernului, la cererea Consiliului Local al Orașului Teiuș, potrivit art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019.

32. Având în vedere cele expuse, se consideră că legea supusă controlului nu reglementează o modalitate validă de transfer, ci una care nu se încadrează în exigențele art.1 alin.(4) și (5), ale art.61 alin.(1) și ale art.102 alin.(1) din Constituție. În plus, nerespectarea procedurii legale și lipsa manifestării de voință a Consiliului Local al Orașului Teiuș atrag și încălcarea art.120 alin.(1) din Constituție, ce consacră principiul autonomiei locale, autoritatea legislativă reglementând într-un domeniu care ține de administrație și autoritatea executivă.

33. Totodată, se reține că prin Decizia nr.118 din 19 martie 2018, paragrafele 30 și 31, Curtea a reiterat jurisprudența sa unitară potrivit căreia legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale și că în măsura în care domeniul de incidență al reglementării este determinat concret, aceasta are caracter individual, situație în care Parlamentul își exercită competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ. Se aduce astfel atingere atât art.1 alin.(4) din Constituție, cât și art.61 alin.(1) din Constituție.

34. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatul Poporului nu au transmis punctele de vedere solicitate.



35. Curtea, la termenul de judecată din 2 iunie 2022, a amânat începerea dezbaterilor pentru data de 6 iulie 2022 și, ulterior, pentru data de 21 septembrie 2022, când, având în vedere obiectul sesizărilor de neconstituționalitate, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, a dispus conexarea Dosarului nr.1153A/2022 la Dosarul nr.1072A/2022, care a fost primul înregistrat, și a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecțiile de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

36. **Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii nr.54/2018 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, ce are următorul cuprins:**

„Art.1. - Se aprobă trecerea din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al orașului Teiuș în proprietatea privată a orașului Teiuș a unei părți din terenul în suprafață de 74.496 mp., respectiv a terenului în suprafață de 29.430 mp. aferent blocurilor, caselor de locuit și anexelor gospodărești, precum și a curților și grădinilor din jurul acestora, cuprinse în Anexa care face parte integrantă din prezenta lege.

Art.2. - Alineatul (1) al articolului 1 și Anexa din Legea nr.54/2018 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 210 din 8 martie 2018, se modifică și vor avea următorul cuprins:

«Art. 1. - (1) Se aprobă transmiterea unui teren în suprafață totală de 45.066 mp. situat în orașul Teiuș, județul Alba, având datele de identificare prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezenta lege, 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, în vederea realizării unor investiții de utilitate publică.»”

37. Legea criticată conține și anexa „DATELE DE IDENTIFICARE a terenului care se transmite 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” modificată, cuprinzând suprafața terenului care s-a modificat prin art.2 din legea criticată, precum și anexa: „DATELE DE IDENTIFICARE” în care sunt cuprinse datele de identificare ale terenurilor care se transmit din domeniul public al orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba, în domeniul privat al orașului Teiuș.

38. Dispozițiile constituționale invocate în susținerea criticilor de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(4) privind principiul separației și echilibrului puterilor și alin.(5) referitor la supremația legii, ale art.15 alin.(2) referitor la principiul neretroactivității legii civile, ale art.52 – *Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, ale art.61 alin.(1) referitor la rolul Parlamentului, ale art.102 alin.(1) privind rolul și structura Guvernului, ale art.120 alin.(1) referitor



la principiile de bază ale administrației publice și ale art.147 alin.(4) – *Deciziile Curții Constituționale*.

39. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Guvern, respectiv de Președintele României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba despre o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

40. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

41. Cu privire la acest aspect, din consultarea fișei referitoare la derularea procedurii legislative, se constată că legea supusă controlului a fost adoptată în procedură generală, a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților - Camera decizională - și la secretarul general al Senatului pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii în data de 11 aprilie 2022 și apoi a fost trimisă spre promulgare, în data de 16 aprilie 2022. Prezentele sesizări de neconstituționalitate au fost înregistrate la Curtea Constituțională în datele de 26 aprilie 2022 și 5 mai 2022, fiind formulate în termenul de 20 de zile prevăzut de art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție.



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

43. Examinând obiecțiile de neconstituționalitate, Curtea constată că prin Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.533 din 15 iulie 2016, a admis o obiecție de neconstituționalitate, formulată de Președintele României, care privea transmiterea aceluiasi teren - ce face obiectul transmiterii, respectiv a cărui suprafață este modificată prin legea supusă controlului în prezenta cauză - 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.

44. Cu acel prilej s-a reținut, în esență, că legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată ca lege ordinară, potrivit art.76 alin.(2) din Constituție, iar nu ca lege organică sau hotărâre de Guvern, singurele acte prin care se putea face transmiterea. S-a reținut că bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului ori a unității administrativ-teritoriale pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sau invers numai printr-o modificare a legii organice care le-a calificat astfel, potrivit art.860 alin.(3) teza întâi din Codul civil. Atunci când bunurile nu fac obiect exclusiv al proprietății publice, trecerea din domeniul public al statului în cel al unității administrativ-teritoriale se face prin hotărâre a Guvernului, la cererea consiliului local, potrivit art.136 alin.(2) din Constituție raportat la art.860 alin.(3) teza a doua din Codul civil și la art.9 din Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.448 din 24 noiembrie 1998.

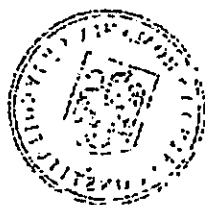
45. Ulterior, Parlamentul a adoptat Legea nr.54/2018 privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului



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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.210 din 8 martie 2018, cu majoritatea prevăzută pentru legile organice, potrivit formulei sale de atestare, trecând terenul în suprafață de 74.496 mp - care face obiectul legii supuse controlului prin prezentele sesizări - din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale. Acest transfer a fost realizat prin lege organică - modalitate de transfer specifică transmiterii bunurilor care fac obiect exclusiv al proprietății publice potrivit art.830 alin.(3) teza întâi din Codul civil.

46. Curtea constată că prin art.1 din legea supusă controlului în prezenta cauză se aprobă trecerea din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș în proprietatea privată a orașului Teiuș a unei părți din terenul în suprafață de 74.496 mp, respectiv a terenului în suprafață de 29.430 mp aferent blocurilor, caselor de locuit și anexelor gospodărești, precum și a curților și grădinilor din jurul acestora, cuprinse în anexa care face parte integrantă din lege.

47. Curtea reține că în prezent Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019, este legea care asigură cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice și care guvernează transferurile bunurilor din domeniul public în domeniul privat al aceluiași titular. Potrivit art.361 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, transferul bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale în domeniul privat al acestora se face prin acte administrative, respectiv prin hotărâri ale consiliului județean, ale Consiliului General al Municipiului București ori ale consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz. În ce privește



terenul menționat la art.1 din legea supusă controlului transferul trebuia făcut prin hotărâre a Consiliului Local al Orașului Teiuș, iar în conformitate cu art.361 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, în instrumentele de prezentare și motivare ale hotărârilor prevăzute la alin.(2) al art.361 ar fi trebuit să se regăsească, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public local.

48. Curtea reține că potrivit prevederilor art.75 alin.(1) lit.b), ale art.87 alin.(5) și ale art.96 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, administrația publică locală din unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor generale ale administrației publice, precum și al principiilor specifice, dintre care se menționează principiul autonomiei locale și principiul responsabilității. Autonomia locală se exercită de către autoritățile administrației publice locale și privește organizarea, funcționarea, competența și atribuțiile autorităților administrației publice locale, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz. Totodată, autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale unităților administrativ-teritoriale, în conformitate cu principiul autonomiei locale. Unitățile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor ce aparțin domeniului public și privat, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii.

49. Observând cadrul normativ anterior evocat, Curtea reține că inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ce privește transferul bunurilor din proprietatea publică a acestora în cea privată, dar și faptul că nu au avut posibilitatea să justifice încetarea uzului sau interesului public local sunt de natură să aducă atingere art.120 alin.(1) din Constituție (a se vedea, *ad similibet*, Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19



februarie 2014, paragrafele 183-185, și Decizia nr.384 din 29 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 499 din 20 iunie 2019, paragraful 52).

50. Mai mult, Curtea constată că transferul bunului prin lege, act ce exprimă voința autorității legislative, într-un domeniu în care trebuia exprimată voința autorităților administrației publice locale aduce atingere și art.1 alin.(4) și art.61 alin.(1) din Constituție.

51. Totodată, Curtea reține că prin Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014 a constatat încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție referitoare la principiul legalității, în condițiile în care prin legea supusă controlului în acea cauză au fost încălcate principiile de bază stabilite prin legile-cadru ce guvernează domeniul în care legea a fost adoptată. Or, în prezent, așa cum s-a arătat la paragraful 47, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ este legea care asigură cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice și care guvernează transferurile dreptului de proprietate din domeniul public în domeniul privat al aceluiași titular, astfel că nerespectarea prevederilor acesteia prin art.1 din legea supusă controlului contravine art.1 alin.(5) din Constituție.

52. Referitor la obiecția de neconstituționalitate a prevederilor art.2 din legea supusă controlului, Curtea reamintește jurisprudența sa în care 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 respectivei legi organice. În celelalte cazuri, și anume atunci când bunurile pot aparține, potrivit destinației lor, fie domeniului public al statului, fie domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, în conformitate cu art.136 alin.(2) din Constituție raportat la



art.860 alin.(3) teza a doua din Codul civil, trecerea din domeniul public al statului în cel al unităților administrativ-teritoriale sau invers se face în condițiile legii, respectiv în condițiile art.9 din Legea nr.213/1998, și anume la cererea consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului sau, simetric, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local (a se vedea Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, paragraful 28, și Decizia nr.384 din 29 mai 2019, paragraful 32).

53. După abrogarea Legii nr.213/1998, Curtea a constatat că soluția legislativă cuprinsă în art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998 a fost preluată de dispozițiile art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019, fiind completată cu sintagma „*dacă prin lege nu se dispune altfel*”. Curtea a stabilit că noua prevedere legală nu poate fi interpretată decât în conformitate cu Decizia nr.384 din 29 mai 2019, paragrafele 37, 41 și 55, respectiv că transferul unui bun, care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se va realiza prin hotărâre a Guvernului (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 907 din 8 noiembrie 2019, paragraful 28, și Decizia nr.57 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 4 martie 2022, paragraful 22).

54. Aplicând jurisprudența menționată, Curtea reține că și obiecția de neconstituționalitate a prevederilor art.2 din legea supusă controlului este întemeiată, deoarece textul criticat menține, și după modificarea pe care o operează, soluția legislativă a art.1 alin.(1) din Legea nr.54/2018, respectiv transferul terenului care nu face obiect al proprietății publice exclusive prin lege organică, iar nu prin act



individual - hotărâre a Guvernului -, ceea ce duce la încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) coroborate cu cele ale art.136 alin.(2) din Constituție.

55. Curtea observă că s-ar putea pune problema existenței unui bun ce face obiect exclusiv al proprietății publice a statului numai în privința terenului amplasat sub liniile de cale ferată națională și a celui care alcătuiește zona de siguranță aferentă acestora (în măsura în care liniile de cale ferată națională tranzitează terenul). Aceasta deoarece serviciul public de transport feroviar de interes național este un serviciu public esențial pentru societate, așa cum reglementează art.1 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.12/1998 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.834 din 9 septembrie 2004.

56. Cu privire la terenul pe care nu se află amplasate linii de cale ferată și zona de siguranță aferentă acestora, transferul ar fi trebuit să se facă prin hotărâre a Guvernului, la cererea consiliului local, așa cum prevedea art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998, în vigoare la momentul transferului dreptului de proprietate, ale cărui dispoziții au fost preluate în art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

57. În aceste condiții, menținerea regimului juridic de transfer al bunului prin lege, act ce ține de autoritatea legislativă, într-un domeniu care ține de administrație și autoritatea executivă aduce atingere art.1 alin.(4) și (5), art.102 alin.(1) teza finală și art.120 alin.(1) din Constituție, prin prisma jurisprudenței anterior menționate.

58. Totodată, în jurisprudența Curții s-a statuat 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. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc (a se vedea Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21, sau Decizia nr.118 din 19 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 27 aprilie 2018, paragraful 30).

59. Doar în situația particulară a terenurilor ce fac obiect exclusiv al proprietății publice a statului singura posibilitate de transmitere a lor în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale este aceea *ut singuli*, prin legea organică de modificare a legii organice prin care un astfel de teren a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice (a se vedea Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, paragraful 31). Această situație nu este însă incidentă în prezenta cauză, deoarece terenul a cărui situație juridică este reglementată prin legea supusă controlului nu face obiect exclusiv al proprietății publice.

60. În aceste condiții, Curtea reține că este întemeiată și critica privind încălcarea art.147 alin.(4) din Constituție, deoarece, așa cum s-a arătat, nu sunt respectate deciziile Curții Constituționale cu privire la interzicerea reglementării prin lege cu privire la un caz determinat.

61. Curtea mai reține că declararea neconstituționalității art.1 din legea supusă controlului atrage după sine și neconstituționalitatea art.2, deoarece



micșorarea suprafeței totale prin textul art.2 din lege este consecința schimbării regimului juridic al celor 29430 mp prin art.1 din lege. De vreme ce art.1 este declarat neconstituțional, iar suprafața de teren de 29430 mp din terenul în suprafață totală de 74496 mp nu mai trece în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, nu se mai poate diminua prin art.2 din lege nici suprafața totală a terenului de la 74496 mp la 45066 mp deoarece ar rămâne o suprafață de 29430 mp fără regim juridic. Astfel, art.2 din legea supusă controlului ar fi neconstituțional din perspectiva încălcării principiului securității juridice prin lipsa de claritate și previzibilitate a normei legale.

62. Or, Curtea observă că art.1 alin.(5) din Constituție instituie o obligație generală, impusă tuturor subiectelor de drept, inclusiv puterii legislative, care, în activitatea de legiferare, trebuie să respecte Legea fundamentală și să asigure calitatea actelor normative emise. Principiile clarității și previzibilității impun autorităților publice să reglementeze relațiile sociale prin adoptarea de acte normative care să le respecte și care să asigure securitatea juridică. Lipsa unor asemenea exigențe ale normelor juridice determină o nesiguranță a raporturilor juridice, care poate avea ca efect vătămarea atât a proprietății publice a statului, cât și a proprietății publice și private a unităților administrativ-teritoriale (a se vedea, *ad similes*, Decizia nr.295 din 18 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.568 din 10 iunie 2022, paragraful 36).

63. Curtea reține că legea supusă controlului este neconstituțională în ansamblul său deoarece 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, echivalează 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 (a se vedea, *ad similes*, Decizia nr.57 din 16 februarie 2022, paragraful 28).

64. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează însuși actul normativ în ansamblul său, reținută prin raportare la dispozițiile de art.61 alin.(1) din Constituție, Curtea constată că nu mai este cazul să mai examineze celelalte critici de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea, în același sens, Decizia nr.155 din 5 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 4 iunie 2020, paragraful 78).

65. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecțiile de neconstituționalitate formulate de Guvern și de Președintele României și constată că Legea privind transmiterea unei părți dintr-un teren situat în orașul Teiuș, din proprietatea publică a orașului Teiuș și din administrarea Consiliului Local al Orașului Teiuș, județul Alba în proprietatea privată a orașului Teiuș și pentru modificarea Legii nr.54/2018 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, este neconstituțională în ansamblul său.

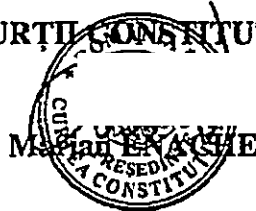
Definitivă și general obligatorie.



Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 21 septembrie 2022.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE**



MAGISTRAT-ASISTENT,

Cristina-Cătălina Turcu

