

ARHITECTURA PROPRIETĂȚII PUBLICE ÎN JURISPRUDENȚA INSTANȚEI DE CONTENCIOS CONSTITUȚIONAL. IGNORAREA, DE CĂTRE FORUL LEGISLATIV, A DECIZIILOR CCR

Lect. univ. dr. Anca NIȚĂ

Abstract

The present article aims to issue a warning on the issue of the Parliament of Romania legislating while ignoring the judicial review carried out by the Constitutional Court and, indirectly, breaching the provisions of article 147 para. 4 of the Constitution.

It follows the legislative process of the Bill on the transfer of certain goods from the public domain of the state and placed under the administration of the „Romanian Waters” National Administration – Dobruja-Seacoast Basin Administration to the public domain of the Ceatalchioi and Crișan communes, Tulcea county (PL-x no. 527/2019).

It evokes the constitutional and legal coordinates on public property and the case law of the Constitutional Court relevant in this respect.

It signals there can be no legal conversion able to justify a special legal regime, given the lack of any legal basis, for the argumentation of the initiators of said bill, which allege that „the Parliament, sadly, has become the sole option of promoting through law patrimonial transfers”, given that „Government civil servants are nowadays afraid to promote normative acts regarding the transfer of certain goods from the state’s patrimony to the patrimony of the local public authorities”.

Keywords: *the principle of legality, public property, interdomain transfer, the erga omnes opposability of judicial review.*

1. Considerații introductive. De ce această temă?

În ultimii ani, în mai multe rânduri, Președintele României a sesizat Curtea Constituțională privind exercitarea controlului de constituționalitate *a priori* asupra unor legi care reglementau transferul interdomenial al bunurilor proprietate publică.

S-a conturat practica instanței de contencios constituțional care relevă interdicția reglementării unui atare transfer prin lege cu caracter individual, fiind evidențiat faptul că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații

sociale generale, și este, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală¹.

Și doctrina de specialitate a subliniat că „având în vedere principiul legalității și noțiunea de sistem juridic, înțeles ca ansamblu de norme juridice structurate ierarhic în funcție de conținutul reglementărilor și sfera destinatarilor acestora, Curtea Constituțională a sancționat adoptarea unor legi având ca obiect de reglementare cazuri individuale”².

Cu toate acestea, recent, forul legislativ, cu ignorarea deciziilor CCR, a adoptat „*Legea privind trecerea unor bunuri imobile din domeniul public al statului și din administrarea Administrației Naționale «Apele Române» – Administrația Bazinală de Apă Dobrogea-Litoral în domeniul public al comunelor Ceatalchioi și Crișan, județul Tulcea*”, ce a fost înaintată Președintelui României, în vederea promulgării.

Apreciind că legea a fost adoptată cu încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat, a principiului legalității și a principiului autonomiei locale, cu nesocotirea rolului constituțional al Parlamentului, al Guvernului, dar și a Deciziilor CCR, Președintele României a sesizat instanța de contencios constituțional.

Ne oprim asupra acestui subiect din dorința de a reaminti că ordinea constituțională nu trebuie și nu poate fi subminată, nici măcar de Parlament.

Jurisprudența C.C.R. circumstanțiază acțiunea legiuitorului în limitele Constituției; 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.

Poziția supraordonată a Constituției în ierarhia actelor normative ce formează sistemul de drept, precum și activitatea Curții Constituționale, ca unica autoritate de justiție constituțională, de verificare a constituționalității legilor, asigură deciziilor Curții o „forță normativă”³. Forță normativă care, în cazul legii în discuție (și nu numai!), a fost ignorată.

2. Urmărirea procesului legislativ al Proiectului de Lege privind trecerea unor bunuri din domeniul public al statului și din administrarea Administrației Naționale „Apele Române” - Administrația Bazinală de Apă Dobrogea-Litoral în

¹ Decizia nr. 600/2005- publicată în M.Of. nr.1060 din 26 noiembrie 2005; Decizia nr. 970/2007 - publicată în M. Of. nr.796 din 22 noiembrie 2007; Decizia nr. 494/2013 - publicată în M. Of. nr. 819 din 21 decembrie 2013; Decizia nr. 384/2019 - publicată în M. Of. nr. 499 din 20 iunie 2019; Decizia nr. 537/2019 - publicată în M.Of. nr. 907 din 8 noiembrie 2019; Decizia nr. 538/2019 - publicată în M. Of. nr. 907 din 8 noiembrie 2019.

² T. Toader, M. Safta, „*Dialogul judecătorilor constituționali*”, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 188-189.

³ A. Varga, „*Forța normativă a unor decizii ale Curții Constituționale a României - o nouă dimensiune a izvoarelor formale de drept*”, în Revista Română de Jurisprudență nr. 4/2018.

domeniul public al comunelor Ceatalchioi și Crișan, județul Tulcea (PL-x nr.527/2019)

În virtutea prerogativei conferită de art. 74 alin.(1) din Constituție, un grup de 7 deputați (4 deputați PSD, 2 deputați PNL și unul aparținând minorităților), au inițiat proiectul de lege privind trecerea unor bunuri imobile din domeniul public al statului și din administrarea Administrației Naționale „Apele Române” – Administrația Bazinală de Apă Dobrogea-Litoral în domeniul public al comunelor Ceatalchioi și Crișan, județul Tulcea.

Promovarea inițiativei legislative a fost argumentată, în esență, prin prisma necesității ca locuitorii celor două comune să poată beneficia de apă potabilă, conform programului pornit în baza H.G. nr. 950/1996 și reaprobat prin H.G. nr. 446/2007, care vizează mai multe localități din Delta Dunării⁴.

Consiliul Legislativ, cu avizul nr. 670/01.08.2019, și Consiliul Economic și Social, cu avizul nr. 3886/24.07.2019, au avizat negativ Proiectul de Lege sus-menționat.

Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat Proiectul de Lege ca urmare a depășirii termenului de adoptare, potrivit art.75 alin.(2) teza a III-a din Constituția României republicată.

La 21.10.2019, Senatul trimite Proiectul de Lege Camerei Deputaților (alăturat altor 93 de proiecte de lege adoptate în condițiile art. 75 alin. (2) teza a III-a din Constituție), spre dezbateri și aprobare.

Prezentarea în Biroul permanent al Camerei Deputaților a avut loc la data de 28.10.2019. După primirea avizelor de la comisiile de specialitate, Proiectul de Lege a fost înscris pe ordinea de zi a Camerei Deputaților, fiind dezbătut în ședința din 3.06.2020.

Proiectul a fost adoptat de Camera Deputaților/ cameră decizională⁵, deși cu ocazia dezbaterilor s-a făcut referire la faptul că potrivit deciziilor CCR, „bunul ar fi trebuit trecut din proprietatea publică a statului în aceea a unității administrativ-teritoriale, prin hotărâre a Guvernului, la cererea consiliului județean”. S-a invocat faptul că „Parlamentul, din păcate, a devenit practic unica variantă de promovare prin lege a unor transferuri patrimoniale”, în condițiile în care „funcționarii din Guvern se feresc astăzi să mai promoveze acte normative privitoare la transferul unor bunuri din patrimoniul statului în patrimoniul administrațiilor publice locale”⁶.

Legea privind trecerea unor bunuri din domeniul public al statului și din administrarea Administrației Naționale „Apele Române”- Administrația Bazinală

⁴ A se vedea „Expunerea de motive”, disponibilă pe site-ul: <http://www.cdep.ro/proiecte/2019/500/20/7/em802.pdf>.

⁵ Rezultatul votului: „pentru” = 279, „contra” = 7, „abțineri” = 27, nu au votat = 1.

⁶ A se vedea stenograma ședinței Camerei Deputaților din 3.06.2020, disponibilă pe site-ul <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno2015.stenograma?ids=8162&idm=13>.

de Apă Dobrogea-Litoral în domeniul public al comunelor Ceatalchioi și Crișan, județul Tulcea a fost trimisă spre promulgare Președintelui României, la data de 9.06.2020.

În sistemul constituțional român, promulgarea este actul prin care Președintele constată că procesul legislativ este finalizat, fiind epuizate toate etapele procedurii legislative. Potrivit art. 77 alin. (1) din Constituție, promulgarea se face în cel mult 20 de zile de la primirea legii de către Președinte. În acest termen, Președintele are posibilitatea de a examina legea și de a contribui la procesul legislativ în exercitarea rolului său, de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice, consacrat de art. 80 alin. (2) din Constituție. Instrumentele prin care Președintele României poate realiza această contribuție sunt sesizarea de neconstituționalitate, adresată Curții Constituționale, și/sau cererea de reexaminare a legii, adresată Parlamentului⁷.

În considerarea dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, Președintele României a formulat sesizarea de neconstituționalitate a Legii, cauza fiind înregistrată pe rolul CCR *sub nr. 796A/2020*. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, s-a susținut că, prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine 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 Constituție⁸.

3. Repere constituționale și legale privind proprietatea publică

Regimul juridic al bunurilor domeniului public a fost definit în literatura de specialitate ca un ansamblu de reguli aplicabile bunurilor aparținând domeniului public al statului sau unităților administrativ-teritoriale, pe de o parte, iar pe de altă parte, raporturile juridice ce se stabilesc între titularii dreptului de proprietate și terțe persoane cu privire la bunurile respective.

La nivel constituțional, prin art. 136 alin. (1) din Legea fundamentală, se dispune că „proprietatea este publică sau privată”, iar conform alin (2) „proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale”.

Prin alin. (4) al art. 136 se statuează regimul juridic al proprietății publice: „Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot

⁷ Marieta Safta, „Reexaminarea legii de către Parlament. Caracterizare și dezvoltări jurisprudențiale”, în Revista Universul Juridic nr. 5/2020.

⁸ A se vedea, Sesizarea de neconstituționalitate a Legii privind trecerea unor bunuri din domeniul public al statului și din administrarea Administrației Naționale „Apele Române”-Administrația Bazinală de Apă Dobrogea-Litoral în domeniul public al comunelor Ceatalchioi și Crișan, județul Tulcea”, disponibilă pe site-ul <http://www.cdep.ro/proiecte/2019/500/20/7/796A.2020.PDF>.

fi date în administrare regiilor autonome ori a instituțiilor publice sau pot fi concesionate instituțiilor de utilitate publică”.

Reglementările constituționale cu caracter general privind proprietatea publică au fost dezvoltate prin Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia⁹.

Noul Cod civil a reglementat, pentru prima dată, de sine stătătoare, proprietatea publică în Titlul VI (Cartea a III-a).

Titularii dreptului subiectiv de proprietate publică, statul și unitățile administrativ teritoriale, sunt singurele care își pot apropria bunurile din domeniul public care aparțin acestora prin destinația lor „de uz și interes public”, precum și bunurile din domeniul privat, cu regim de drept comun, apte de a participa la circuitul civil și comercial al unei economii axate pe piața liberă¹⁰.

La nivel infraconstituțional, în prezent, transmiterea bunului imobil din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale se supune regulilor generale din Codul civil și regulilor specifice aplicabile proprietății publice și private a statului sau a unităților administrativ teritoriale cuprinse Partea a V-a din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul Administrativ.

Conform *art. 860 alin. (3) 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”. În calitate de titulari ai dreptului de proprietate publică, statul și unitățile administrativ-teritoriale au, după cum se dispune prin art. 865 alin. (1) Cod civil, obligația de a întreprinde orice măsuri necesare pentru apărarea proprietății publice.

Potrivit art. 292 alin. (1) O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare: „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”.

⁹ Publicată în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998, modificată prin Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Codului civil.

¹⁰ M. Uliescu, „*Noul Cod Civil - Studii și comentarii, Volumul II. Cartea a III-a și Cartea a IV (art.535-1163)*”, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 390.

4. Jurisprudența CCR, relevantă în materie

În jurisprudența instanței de contencios constituțional, valorificându-se cele reținute în doctrină, a fost conturat conținutul art. 136 alin. (2) și (3) din Legea fundamentală, prin raportare la prevederile Codului civil, sub aspectul actului normativ prin care se face trecerea bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sau invers.

CCR a statuat, cu valoare de principiu, că „actele normative prin care se poate face trecerea bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sunt fie legile organice de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice a statului, fie hotărârile Guvernului, atunci când bunurile nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice a statului”¹¹.

În considerentele Deciziei nr. 574/2014 (parag. 21), Curtea invocând jurisprudența sa constantă¹², reține că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc.

În alți termeni, dar în considerarea aceleiași idei, CCR a subliniat că „în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale”, că „este dreptul legiuitorului de a reglementa anumite domenii particulare într-un mod diferit de cel utilizat în cadrul reglementării cu caracter general sau, altfel spus, de a deroga de la dreptul comun, procedeu la care, de altfel, s-a mai apelat în această materie”, precum și că, în ipoteza în care „reglementarea specială, diferită de cea constitutivă de drept comun, are caracter individual, fiind adoptată *intuitu personae*, ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, neconstituțional”¹³.

¹¹ A se vedea, Decizia CCR nr. 406/2016 referitoare la admiterea obiecției 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, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 533 din 15 iulie 2016.

¹² Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în M. Of. nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în M. Of. nr. 796 din 22 noiembrie 2007 sau Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în M. Of. nr. 819 din 21 decembrie 2013.

¹³ A se vedea Decizia nr. 970 din 3 octombrie 2007, publicată în M. Of. nr. 796 din 22 noiembrie 2007.

În jurul anului 2019, instanța de contencios constituțional a pronunțat mai multe decizii prin care a statuat că transferurile interdomeniale ale bunurilor proprietate publică, reglementate de Legea nr. 213/1998, se fac 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, reținând că această arhitectură a Legii nr. 213/1998 se întemeiază pe dispozițiile art. 102 alin. (1) teza finală și ale art. 120 alin. (1) din Constituție. Argumentează Curtea că, 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, că 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, iar cererea de transfer, se face de către Guvern sau consiliile menționate și trebuie să aibă un temei/motiv; actul prin care se face trecerea, hotărâre a Guvernului sau a consiliilor, poate fi atacat în fața instanțelor de contencios administrativ¹⁴.

5. Scurte concluzii

Actul normativ supus analizei nu respectă deciziile Curții Constituționale cu privire la interzicerea reglementării prin lege cu privire la un caz determinat.

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 executivă¹⁵.

Invocarea faptului că, „funcționarii din Guvern se feresc, astăzi, să mai promoveze acte normative privitoare la transferul unor bunuri din patrimoniul statului în patrimoniul administrațiilor publice locale”, nu poate fi convertit juridic în argument de natură să justifice instituirea unui regim juridic special, fără suport legal.

Parlamentul, „din păcate”, ignorând dispozițiile art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale, subminează, practic, funcția CCR de „garant al supremației Constituției”.

¹⁴ Decizia nr. 384/2019 publicată în M. Of. nr. 499 din 20 iunie 2019, Decizia nr. 537/2019 publicată în M. Of. nr. 907 din 8 noiembrie 2019, Decizia nr. 539/2019 publicată în M. Of. nr. 908 din 11 noiembrie 2019.

¹⁵ A se vedea Decizia CCR nr. 384/2019 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică și pentru trecerea unui imobil din domeniul public al statului și din administrarea Instituției Prefectului - Județul Bacău, în domeniul public al județului Bacău, paragraf 36.