



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Sp. 488 / 6.11.2025.

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind transmiterea bunurilor imobile-teren cu construcții aferente din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale în administrarea Secretariatului de Stat pentru Culte

Biroul permanent al Senatului

514 / 24.11.2025

Analizând propunerea legislativă privind transmiterea bunurilor imobile-teren cu construcții aferente din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale în administrarea Secretariatului de Stat pentru Culte (b488/14.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5754/20.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D879/21.10.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare aprobarea trecerii unor bunuri imobile - teren și construcții aferente, aflate în domeniul public al statului, având datele de identificare prevăzute în anexă, din administrarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale în administrarea Secretariatului de Stat pentru Culte.

Potrivit Expunerii de motive, demersul legislativ este justificat prin aceea că Secretariatul de Stat pentru Culte va da în folosință gratuită bunurile imobile respective Episcopiei Ortodoxe Române a Maramureșului și Sătmărulei, care „are nevoie de spații adecvate, în

care să poată desfășura în condiții optime și eficient proiectele și activitățile sociale, dar și activitățile cu tineretul în folosul comunității”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 136 alin. (4) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la modalitatea de reglementare aleasă, apreciem că soluțiile legislative propuse țin de domeniul rezervat Guvernului. Față de acest aspect, arătăm următoarele:

4.1. Menționăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act normativ cu **aplicabilitate generală**. Prin definiție, legea, ca act de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, al cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit **domeniu de relații sociale** și de specificul acestuia.

Or, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a prezentei reglementări, aceasta are **caracter individual**, ea nefiind aplicabilă unui număr nedeterminat de cazuri concrete, ci, într-un singur caz, reprezentând o manifestare de voință care creează, modifică sau stinge drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina unei persoane determinate. O diferență notabilă între actul administrativ normativ și cel individual constă în faptul că actele individuale nu pot încălca actele normative.

Astfel, devin incidente considerentele instanței de contencios constituțional din perspectiva actului cu caracter individual, Curtea Constituțională statuând următoarele: „*Chiar 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. (...) Or, în măsura în care domeniul de incidență al reglementării este astfel determinat, 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. (...) Fără îndoială, 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. (...) În ipoteza în care, însă, 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***¹.

Totodată, Curtea a mai arătat că „O lege, adoptată în condițiile de mai sus, contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum acesta își găsește expresie în art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală. De asemenea, este încălcat și art. 16 alin. (2) din Constituție; într-adevăr, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia «nimeni nu este mai presus de lege»”².

4.2. Referitor la faptul că prezenta propunere legislativă vizează **bunuri proprietate publică a statului**, semnalăm că, potrivit art. 136 alin. (4) din Constituție, „*bunurile proprietate publică sunt inalienabile*” și, în condițiile legii organice, „*pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică*”.

Pe de altă parte, raportat la normele din proiect privind trecerea unor bunuri imobile - teren și construcții aferente, aflate în domeniul public al statului, din administrarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale în administrarea Secretariatului de Stat pentru Culte, este de precizat faptul că, potrivit dispozițiilor art. 867 alin. (1) și art. 868 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „**Dreptul de administrare se constituie prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean sau, după**

¹ Decizia Curții Constituționale nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005.

² Decizia Curții Constituționale nr. 139 din 3 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 302 din 25 martie 2021.

caz, a consiliului local”, titularul dreptului de administrare putând folosi și dispune de bunul dat în administrare în condițiile stabilite de lege și, dacă este cazul, de actul de constituire.

De asemenea, conform art. 287 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, **exercitarea dreptului de proprietate publică** se realizează de către:

*„a) Guvern, prin ministerele de resort sau prin organele de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului sau a ministerelor de resort, după caz, pentru **bunurile aparținând domeniului public al statului**;”*.

Prin urmare, autoritățile prevăzute la art. 287 din Codul administrativ sunt cele care decid, în condițiile legii, cu privire la modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică, respectiv darea în administrare, concesiunea, închirierea sau darea în folosință gratuită.

Ca atare, pentru respectarea exigențelor legale menționate, apreciem că actul normativ prin care se poate face trecerea bunurilor imobile vizate, aflate în domeniul public al statului, din administrarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale în administrarea Secretariatului de Stat pentru Culte este **hotărârea Guvernului**, și nu legea.

Mai mult decât atât, semnalăm faptul că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut 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, 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”*³.

De asemenea, Curtea a mai arătat că *„Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu”*⁴.

³ Decizia Curții Constituționale nr. 531 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 2 august 2018, paragraful 56.

⁴ Decizia nr. 600/2005, paragraful 3.

Având în vedere cele de mai sus, soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile de a fi afectate de vicii de neconstituționalitate pentru **încălcarea principiului separației puterilor în stat**, prevăzut de **art. 1 alin. (4) din Constituție** și a rolului Parlamentului, prevăzut de **art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală**.

5. În subsidiar, sub rezerva celor de mai sus, arătăm următoarele:

5.1. La **art. 2**, semnalăm nerespectarea dispozițiilor art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „*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, precizăm că norma propusă **evidențiază mult prea succint scopul** pentru care bunurile imobile prevăzute în anexă sunt transmise Episcopiei Ortodoxe Române a Maramureșului și Sătmarului.

5.2. În plus, referitor la **modul de întocmire a anexei la proiect**, care cuprinde datele de identificare a bunurilor ce se propun a fi transmise, semnalăm că acesta nu este realizat de o manieră care să asigure individualizarea precisă a fiecărui bun imobil. Astfel, lista cuprinzând datele de identificare a bunurilor imobile - teren cu construcții aferente din domeniul public al statului care se transmit din administrarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale în administrarea Secretariatului de Stat pentru Culte și în folosința gratuită a Episcopiei Ortodoxe Române a Maramureșului și Sătmarului - **nu prezintă informații suficiente pentru o corectă și completă identificare a fiecărui bun ce face obiectul transferului** și, implicit, a realizării unei corecte evidențe a statului cu privire la bunurile sale, sens în care s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1/2014⁵.

⁵ „203. Or, având în vedere prevederile art. 1 alin. (2), și art. 2 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „(2) Actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, republicată, cu dispozițiile prezentei legi, precum și cu principiile ordinii de drept” și, respectiv, „(1) Tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ”, Curtea reține că rigoarea caracteristică normelor de tehnică legislativă impune respectarea unor exigențe minimale, în vederea asigurării legalității mecanismului de transfer reglementat prin legea supusă controlului de constituționalitate, și anume: **identificarea precisă a regimului juridic al bunurilor supuse transferului, respectiv dacă ele fac parte din domeniul public sau privat al statului; indicarea, pentru fiecare bun în parte, a titularului dreptului de administrare; individualizarea bunurilor, în sensul precizării numărului de carte funciară, inclusiv prin realizarea măsurătorilor cadastrale în vederea înscrierii imobilelor respective în cartea funciară; stabilirea unei valori de inventar actualizate/reale a bunurilor supuse transferului și, în general, utilizarea unui stil clar și concis, propriu operațiunilor juridice reglementate**”.

Astfel, față de cele de mai sus, se rețin următoarele:

a) Lipsesc mențiunile privind **valoarea de inventar** a bunurilor imobile vizate, mențiuni obligatorii potrivit dispozițiilor art. 299 din Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, valoarea de inventar fiind una dintre datele necesar a fi preluate și prevăzute, ulterior, și în cuprinsul hotărârii Guvernului prin care se va aproba darea în folosință gratuită către respectiva unitate de cult, Episcopia Ortodoxă Română a Maramureșului și Sătmăruului, potrivit prevederilor art. 349 din Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

b) Întrucât operațiunea vizată va atrage modificări atât asupra inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cât și a datelor din evidența patrimonială a celor două instituții publice implicate, mai este necesară încă o prevedere, în acest sens urmând a fi modificată ulterior și anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 1.705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare.

*

* *

Față de cele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate ar trebui reconsiderate în totalitate întrucât, în forma prezentată, propunerea legislativă nu poate fi promovată.

PRESEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 854/05.11.2025