

Bucuresti
Biroul permanent al Senatului
Nr. 408 / 18.08.2020

530 20.08.2020



AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind transmiterea unui
imobil din domeniul public al statului și din administrarea
Agenției Domeniilor Statului, în domeniul public al Orașului
Odobești, județul Vrancea**

Analizând propunerea legislativă privind transmiterea unui
imobil din domeniul public al statului și din administrarea Agenției
Domeniilor Statului, în domeniul public al Orașului Odobești,
județul Vrancea (b408/15.07.2020), transmisă de Secretarul General
al Senatului cu adresa nr.XXXV/2945/21.07.2020 și înregistrată la
Consiliul Legislativ cu nr.D784 din 21.07.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(3)
din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele
considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect aprobarea transmiterii
bunului imobil - teren din domeniul public al statului și din
administrarea Agenției Domeniilor Statului în domeniul public al
orașului Odobești, județul Vrancea.

Potrivit *Expunerii de motive*, pe terenul care face obiectul
propunerii sunt edificate construcțiile în care își desfășoară activitatea
Liceul Tehnologic Odobești, terenul fiind utilizat în baza contractului
de concesiune nr.1/2006, încheiat cu Agenția Domeniilor Statului.

Totodată, la nivelul administrației locale, se intenționează
implementarea proiectului privind construcția, dotarea și echiparea
bazei de practică a Liceului Tehnologic Odobești iar, pentru a fi eligibil

în vederea obținerii finanțării, solicitantul trebuie să dețină drept de proprietate sau să aibă în administrare imobilul respectiv.

Propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. Precizăm că, aspecte referitoare la nivelul reglementărilor având ca obiect transferuri interdomeniale au făcut obiectul **Deciziei Curții Constituționale nr.1/2014**, în considerentele căreia se precizează următoarele: *„Curtea reține incidența dispozițiilor art.860 alin.(3) din Codul civil și art.9 alin. (1) din Legea nr.213/1998, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, dacă astfel de bunuri formează obiectul exclusiv al proprietății publice, a statului sau unităților 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 [art.860 alin.(3) teza întâi din Codul civil]. În celelalte cazuri, și anume când bunurile pot aparține, potrivit destinației lor (în temeiul criteriului uzului sau interesului public național, județean sau local), iar nu printr-o declarație expresă a legii, fie domeniului public al statului, fie domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, trecerea din domeniul public al statului în cel al unităților administrativ-teritoriale sau invers se face în condițiile legii, respectiv art.9 din Legea nr.213/1998, cu modificările și completările ulterioare, și anume la cererea consiliului județean, respectiv 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 ... [art.860 alin.(3) teza a doua din Codul civil].”*

Precizăm că, prin art.597 alin.(2) lit.m) din **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ**, cu modificările și completările ulterioare, a fost abrogat art.9 din Legea nr.213/1998, cu modificările și completările ulterioare, iar prevederile din acel articol au fost preluate în art.292 alin.(1) din **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019**, fără a fi modificată reglementarea

privind mecanismul de trecere a bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale.

Astfel, potrivit art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 „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.”

De altfel, Curtea Constituțională, în considerentele **Deciziei nr.538/2019**, precizează: „29. ... *soluția legislativă cuprinsă în art.9 alin.(1) din Legea nr.213/1998*, care prevedea că ”trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face [...] prin hotărâre a Guvernului”, a fost preluată de dispozițiile *art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ*, fiind completată cu sintagma „dacă prin lege nu se dispune altfel”. Noua prevedere legală nu poate fi interpretată decât în conformitate cu Decizia nr.384 din 29 mai 2019, ... 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.***”

Potrivit aceleiași decizii: „19.***Cu privire la transferul interdomenial al bunurilor proprietate publică, Curtea face referire la jurisprudența sa constantă prin care a statuat interdicția reglementării unui atare transfer prin lege cu caracter individual.***”

3. Potrivit **art.1** din cadrul propunerii legislative, imobilul care se preconizează a fi transmis face parte din domeniul public al statului, fiind în administrarea Agenției Domeniilor Statului, iar din **art.3** reiese că acesta ar fi cuprins în inventarul centralizat al bunurilor care alcătuiesc **domeniul public al statului**, fiind prevăzut în anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.1705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, potrivit art.112 alin.(2) Legea educației naționale nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare, *terenurile și clădirile* unităților de educație timpurie, de învățământ preșcolar, școlilor primare, gimnaziale și liceale, inclusiv ale celorlalte niveluri de învățământ din cadrul acestora, înființate de stat, *fac parte din domeniul public local și sunt administrate de către consiliile locale.*

Referitor la modalitatea de reglementare a transferului interdomenial care face obiectul prezentei propuneri legislative, întrucât *nu a fost identificată o lege organică prin care imobilul care face obiectul transmiterii să fi fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice a statului, terenul vizat de prezenta propunere legislativă ar trebui transmis prin hotărâre a Guvernului, la cererea Consiliului Local al Orașului Odobești*, fiind aplicabile dispozițiile art.860 alin.(3) teza a II-a din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, potrivit cărora transmiterea imobilului în cauză se face „în condițiile legii”, recte în condițiile art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare. Conform acestui alineat, **„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, (...)”**.

Precizăm că, în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare nu se regăsesc suficiente elemente din care să reiasă în mod clar faptul că autoritatea locală în cauză și-a manifestat acordul, printr-o cerere în acest sens, cu privire la transferul în patrimoniul acesteia a bunului care face obiectul prezentei propuneri legislative.

Având în vedere cele anterior precizate, în situația în care nu se respectă categoria actului normativ prevăzută de art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare, legea astfel adoptată **este susceptibilă a contraveni principiului separației și echilibrului puterilor în stat**, statuat la art.1 alin.(4) din Legea fundamentală, precum și **principiului autonomiei locale**, prevăzut de art.120 alin.(1) din Constituție, republicată. Menționăm că, în acest sens, s-a pronunțat în mod constant

Curtea Constituțională¹, precum și, recent, prin Decizia nr.384 din 29 mai 2019, respectiv prin Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019.

Nu în ultimul rând, semnalăm că, în modalitatea de reglementare preconizată, de transmitere a respectivului teren prin lege, respectiva operațiune nu mai poate face obiectul controlului instanțelor de contencios administrativ, ceea ce face ca art.52 din Legea fundamentală să fie inoperant.

4. Menționăm că, prin conținut și obiectul reglementării, propunerea legislativă are caracterul unui act individual.

Semnalăm că, de principiu, **legile** instituie norme cu caracter general, impersonal și cu repetabilitate în aplicare, având, prin urmare, **caracter normativ**.

Spre deosebire de actul normativ, **actul individual** reglementează un comportament concret sau rezolvă o situație concretă. Acesta nu instituie norme cu caracter de repetabilitate, consumându-se, de regulă, într-o singură aplicare.

Or, prin conținutul său, **propunerea legislativă** transmisă spre avizare **face parte din categoria actelor individuale**, având ca obiect reglementarea unei operațiuni juridice care constă în transmiterea *intuitu personae* a unor imobile, determinate concret, din domeniul public al statului în domeniul public al unei anumite unități administrativ-teritoriale.

Domeniul de reglementare ține, deci, în cazul de față, exclusiv de **competența Guvernului**, nu a Parlamentului, care nu se poate substitui autorității executive în privința administrării bunurilor proprietate publică. Menționăm că, în acest sens, s-a pronunțat și Curtea Constituțională, prin Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, în care a reținut 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

¹ 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.777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1011 din 20 decembrie 2017, paragrafele 24 și 25.

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”.

6. În subsidiar, se rețin următoarele observații de redactare și de tehnică legislativă:

6.1. La **art.3**, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, trimiterea la actul normativ prevăzută în text va fi reformulată, astfel: „anexa nr.3 la **Hotărârea Guvernului nr.1705/2006** pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare”.

6.2. În **anexă**, la **tabel**, având în vedere faptul că se preconizează transferul interdomenial al unui singur bun imobil, se va elimina prima coloană „Nr. crt.1.”

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU



București

Nr. 812 / 14. 08. 2020

O.U.G. nr. 57/2019

M. Of. nr. 555/5 iul. 2019

Ordonanță de urgență privind Codul administrativ

Notă: Denumirea "secretarul unității administrativ-teritoriale" se înlocuiește, în cuprinsul tuturor actelor normative în vigoare, cu denumirea "secretarul general al unității administrativ-teritoriale". Denumirea "secretarul unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale" se înlocuiește, în cuprinsul tuturor actelor normative în vigoare, cu denumirea "secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale". Denumirea "secretarul comunei, orașului, municipiului, județului", după caz, se înlocuiește, în cuprinsul tuturor actelor normative în vigoare, cu denumirea "secretarul general al comunei, al orașului, al municipiului, al județului", după caz.

- 1 completat prin O.U.G. nr. 63/2019 M. Of. nr. 745/12 sep. 2019 *introduce lit. c_1) la art. 61 alin. (2)*
Ordonanță de urgență pentru completarea art. 61 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ

- 2 modificări prin O.U.G. nr. 1/2020 M. Of. nr. 11/9 ian. 2020 *prevederile art. 210 se suspendă până la 1 ianuarie 2021*
Ordonanță de urgență privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative

- 3 modificări prin O.U.G. nr. 44/2020 M. Of. nr. 297/8 apr. 2020 *modifică art. 151 alin. (3)*
Ordonanță de urgență privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ

- 4 modificări prin O.U.G. nr. 61/2020 M. Of. nr. 381/12 mai 2020 *modifică art. 134 alin. (5) lit. a), art. 137 alin. (1), art. 141 alin. (1) și art. 180 alin. (1); introduce lit. a_1) și a_2) la art. 134 alin. (5)*
Ordonanță de urgență privind completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ

- 5 modificări prin D.C.C. nr. 240/2020 M. Of. nr. 504/12 iun. 2020 *admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2020*
Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2020

- 6 modificări prin L. nr. 84/2020 M. Of. nr. 520/17 iun. 2020 *modifică art. 151 alin. (3)*
Lege privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale și pentru modificarea art. 151 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ

1

812.

• **Lege privind Codul civil**

(v. D.I.C.C.J. nr. 4/2013 - M. Of. nr. 226/19 apr. 2013 (art. 396 - 404); D.I.C.C.J. nr. 1/2014 - M. Of. nr. 283/17 apr. 2014; D.I.C.C.J. nr. 2/2014 - M. Of. nr. 411/3 iun. 2014; Decizia I.C.C.J. nr. 12/2015 - M. Of. nr. 678/7 sep. 2015 (art. 1279 alin. (3) teza I și art. 1669 alin. (1))

¹ republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 505/15 iul. 2011

Lege privind Codul civil

² modificări prin

L. nr. 60/2012

M. Of. nr. 255/17 apr. 2012

modifică art. 658

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2011 pentru reglementarea unor măsuri necesare intrării în vigoare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil

³ rectificare

M. Of. nr. 246/29 apr. 2013

rectifică art. 297 alin. (2) teza a doua

RECTIFICARE

⁴ modificări prin

L. nr. 138/2014

M. Of. nr. 753/16 oct. 2014

modifică art. 1112, art. 2445 alin. (1), art. 2504 alin. (1)

Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe

⁵ modificări prin

O.U.G. nr. 1/2016

M. Of. nr. 85/4 feb. 2016

modifică art. 2445 alin. (1)

Ordonanță de urgență pentru modificarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și a unor acte normative conexe

aprobată cu modificări și
completări prin L. nr. 17/2017

M. Of. nr. 196/21 mar. 2017

⁶ modificări prin

L. nr. 17/2017

M. Of. nr. 196/21 mar. 2017

modifică art. 2445 alin. (1)

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2016 pentru modificarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și a unor acte normative conexe

⁷ admisă excepție
de neconst. prin

D.C.C. nr. 534/2018

M. Of. nr. 842/3 oct. 2018

Decizia nr. 534 din 18 iulie 2018 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 277 alin. (2) și (4) din Codul civil

art. 277 alin. (2) și (4) sunt constituționale în măsura în care permit acordarea dreptului de ședere pe teritoriul statului român, în condițiile stipulate de dreptul european, soților- cetățeni ai statelor membre ale Uniunii Europene și/sau cetățeni ai statelor terțe - din căsătoriile dintre persoane de același sex, încheiate sau contractate într-un stat membru al Uniunii Europene