

DECIZIA Nr.777
din 28 noiembrie 2017

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind achiziționarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu — Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, de către Ministerul Culturii și Identității Naționale

Publicată în Monitorul Oficial nr.1011 din 20.12.2017

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Benke Károly	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind achiziționarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu — Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, de către Ministerul Culturii și Identității Naționale, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.11.382/9 noiembrie 2017 și constituie obiectul Dosarului nr.2.740A/2017.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se arată că scopul legii deduse controlului de constituționalitate nu vizează un interes general al societății, ci crearea premiselor încheierii unui contract cu titlu oneros între o entitate publică individualizată și o entitate nedeterminată în vederea achiziționării unui bun imobil individual determinat. De vreme ce domeniul de incidență este determinat concret, dată fiind reglementarea *intuitu personae*/bun privat *ut singuli*, legea criticată are caracter individual, fiind contrară art.4 alin.(2), art. 16 alin.(1) și (2) și art.61 alin.(1) din Constituție. În acest sens este invocată jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2006, Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013 și Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014.

4. Singura posibilitate de legiferare cu privire la un bun privat *ut singuli* este situația particulară a terenurilor ce fac obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, ce pot fi transferate din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale prin legea organică de modificare a legii organice prin care terenul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice [a se vedea Decizia nr.406 din 15 iunie 2016]. Or, întrucât din datele cauzei nu rezultă că bunul imobil în discuție s-ar afla în această ipoteză particulară, rezultă că operațiunea juridică prevăzută de lege nu reprezintă un transfer al proprietății publice, ci o autorizare în vederea achiziționării.

5. Instituirea, prin lege, în sarcina Ministerului Culturii și Identității Naționale a obligației de a achiziționa un bun imobil monument istoric este contrară principiului separației și echilibrului puterilor în stat prevăzut de art.1 alin.(4) din Constituție.

6. Totodată, se arată că bunul imobil în discuție este încadrat în Lista monumentelor istorice din județul Argeș, ca monument istoric clasa A, având codul AG-II-m-A-13805.01. Întrucât, art.4 alin.(4) din Legea nr.422/2001 privind protejarea monumentelor istorice prevede că monumentele istorice aflate în proprietatea persoanelor fizice sau juridice de drept privat pot fi vândute numai în condițiile exercitării dreptului de preempțiune ale statului român, prin Ministerul Culturii și Cultelor, pentru monumentele istorice clasate în grupa A, sau prin serviciile publice deconcentrate ale Ministerului Culturii și Cultelor, pentru monumentele istorice clasate în grupa B, ori al unităților administrativ-teritoriale, după caz, potrivit

acestei legi, sub sancțiunea nulității absolute a vânzării, se arată că dreptul de preempțiune, ca drept potestativ patrimonial, este incompatibil cu instituirea unei exclusivități prin stabilirea unei obligații sau a unui drept la achiziționarea unui bun. Prin urmare, Ministerul Culturii și Identității Naționale nu numai că are pârghiile necesare în vederea achiziționării bunului imobil menționat, dar acesta este și obligat să se pronunțe în cadrul procedurii stabilite prin Legea nr.422/2001 dacă înțelege sau nu să se prevaleze de exercitarea dreptului de preempțiune.

7. Se mai arată că, potrivit art.4 din Legea nr.422/2001, rezultă și necesitatea stabilirii formei de proprietate în care ar urma să intre bunul după achiziționare. Or, legea nu precizează în mod explicit care va fi regimul juridic aplicabil bunului imobil în cauză. Se apreciază că o asemenea clarificare era imperios necesară, mai ales din perspectiva instituirii dreptului de administrare. Se încalcă, astfel, art.1 alin.(5) din Constituție.

8. Se mai susține că, dacă art.1 din legea supusă controlului de constituționalitate este interpretat ca un drept exclusiv în favoarea Ministerului Culturii și Identității Naționale de a cumpăra bunul imobil respectiv, înseamnă că există obligația corelativă a vânzătorului de a vinde bunul în cauză ministerului, astfel că dreptul său de proprietate este restrâns în mod nejustificat. S-ar ajunge la situația în care acesta nu ar mai putea înstrăina bunul către un alt subiect de drept dacă nu se ajunge la încheierea unui contract translativ de proprietate între titularul dreptului de proprietate și minister. În plus, în lipsa unui termen legal în cadrul căruia ministerul ar trebui să își exercite această exclusivitate, obligația vânzătorului apare ca fiind perpetuă.

9. Dacă norma este interpretată ca instituind o obligație în sarcina ministerului, s-ar crea pentru vânzător un avantaj nepermis, în sensul că va avea certitudinea unui cumpărător și obținerea unui preț, pentru care nu mai este prevăzut expres obligativitatea expertizării în vederea stabilirii valorii bunului și negocierea. Acest avantaj al proprietarului bunului imobil este discriminatoriu în raport cu alți proprietari, ce intenționează să înstrăineze monumentele istorice pe care le dețin, aceștia din urmă fiind în continuare obligați să parcurgă procedura preempțiunii, prevăzute de Legea nr.422/2001.

10. Rezultă că reglementarea este confuză, fiind susceptibilă de abordări diametral opuse, aspect de neconceput în activitatea legislativă. Dintr-o primă perspectivă, aceasta poate conduce la o limitare a dreptului de proprietate prevăzut de art.44 din Constituție, iar, dintr-o altă perspectivă, legea apare ca având un vădit caracter discriminatoriu, contrar art.4 alin.(2) și art.16 alin.(1) din Constituție.

11. Prin urmare, se solicită admiterea obiecției de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității legii criticate, în ansamblul său.

12. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

13. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată, solicitând respingerea acesteia ca atare.

14. Se arată că Parlamentul are o poziție preeminentă în sistemul autorităților publice, exercitând prerogative de cea mai mare însemnătate pentru activitatea de stat. Parlamentului îi este garantată plenitudinea de acțiune și decizie în orice domeniu, în virtutea suveranității naționale. Se apreciază că nu se poate pune problema unei încălcări ale prevederilor Constituției referitoare la claritate. Legea contestată nu prevede expres o dată pentru punerea în executare a prevederilor sale, ci doar creează cadrul legal pentru soluționarea dificultăților de bună administrare a imobilului în cauză. Legea supusă controlului de constituționalitate nu „dobândește un caracter individual”. Atât din titlul legii, cât și din conținutul acesteia, rezultă în mod incontestabil faptul că absolut toți cetățenii României vor beneficia de utilizarea monumentului cultural, Ansamblul conacului Brătianu — Florica (Vila Florica). Acest imobil intră în proprietatea tuturor, adică publică, neservind niciunei persoane fizice sau juridice. Rezultă, în mod clar, că jurisprudența Curții Constituționale invocată este irelevantă cazului dedus judecății, aceasta referindu-se la persoane fizice și juridice determinate.

15. Tot din textul legii, cât și din expunerea de motive a acesteia rezultă că obiectul său vizează un interes general al societății și nu poate fi vorba de nicio pretinsă „convenție care vizează interesul părților”. Imobilul în cauză intră în patrimoniul public al statului și nu în cel privat, situație în care statul nu poate fi privit ca „o parte”, ci el apără interesul național care nu reclamă „drepturi cu caracter individual”.

16. Se consideră că legea criticată nu se constituie într-o ingerință în competențele puterii executive, nu înlătură atributele dreptului de proprietate, inclusiv cel al dispoziției, și nici nu golește dreptul de proprietate de conținutul său. Dreptul de preempțiune nu se constituie într-o formă de restrângere a dreptului de dispoziție al proprietarului asupra bunului, dreptul de proprietate fiind garantat constituțional, ci el se manifestă numai în situația în care proprietarul bunului se hotărăște să vândă bunul și se exercită numai în termenul legal, astfel stabilit, ca să nu obstrucționeze vânzătorul proprietar, în dreptul său de dispoziție asupra bunului și să înșușințeze Ministerul Culturii și Identității Naționale,

conform legislației în vigoare. Este firesc ca orice stat să adopte reglementări prin care să protejeze bunurile din patrimoniul național sau cultural, mobile sau imobile, indiferent de forma de proprietate.

17. În sensul celor de mai sus este invocată jurisprudența Curții Constituționale și a Curții de Justiție a Uniunii Europene în domeniul dreptului de proprietate și al principiului egalității în drepturi. Totodată, sunt invocate prevederile Primului Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și ale libertăților fundamentale.

18. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

19. 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 obiecția de neconstituționalitate.

20. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii privind achiziționarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu — Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, de către Ministerul Culturii și Identității Naționale, care au următorul cuprins:

„Art.1. — (1) Se achiziționează Ansamblul conacului Brătianu — Florica («Vila Florica»), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, în care funcționează Centrul de Cultură «Brătianu», de către Ministerul Culturii și Identității Naționale, cu fonduri de la bugetul de stat.

(2) Ansamblul conacului Brătianu — Florica cuprinde suprafața construită desfășurată, de 2.324 mp în regim de înălțime D + P + 2, 91 mp de înălțime, P și teren intravilan (parc dendrologic), în suprafață de 29.780 mp (din care construită 698 mp).

Art.2. — Centrul de Cultură «Brătianu», înființat prin Ordinul ministrului culturii nr.518/1993, își continuă activitatea în imobilul «Vila Florica», fiind în autoritatea Consiliului Județean Argeș.

Art.3. — Fondurile necesare achiziției, prevăzute la art.1 alin.(1), se asigură din bugetul de stat.

Art.4. — Se autorizează Ministerul Culturii și Identității Naționale să realizeze procedura de achiziție, conform legislației în vigoare”.

21. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(4) și (5) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat, respectiv principiul legalității și al calității legii, art.4 alin.(2) privind criteriile de nediscriminare, art.16 alin.(1) și (2) privind egalitatea în drepturi, art.44 privind dreptul de proprietate privată și art.61 alin.(1) privind rolul Parlamentului.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

22. Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată, cât și sub cel al titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind formulată de Președintele României.

(2) Parcursul legislativ al legii analizate

23. Propunerea legislativă a fost inițiată de 26 de deputați și senatori, fiind înregistrată la Senat la data de 11 mai 2016. Aceasta a fost adoptată tacit de Senat în data de 22 decembrie 2016, iar de Camera Deputaților la data de 11 octombrie 2017 [voturi pentru = 250, contra = 0, abțineri = 0, nu au votat = 3]. La data de 21 octombrie 2017, legea a fost trimisă la Președintele României în vederea promulgării, iar, la data de 9 noiembrie 2017, Președintele României a sesizat Curtea Constituțională cu prezenta obiecție de neconstituționalitate.

(3) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(3.1.) *Criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin. (4), art.4 alin.(2), art.16 alin.(1) și (2) și art.61 alin.(1) din Constituție*

24. Curtea, în jurisprudența sa, 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. 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, sau Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21].

25. Prin jurisprudența mai sus citată, 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. O lege, adoptată în condițiile de mai sus, contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art.16 alin.(1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. 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*”. Curtea a mai 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. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale.

26. Curtea, în jurisprudența sa, a mai reținut că vânzarea de acțiuni sau trecerea cu titlu gratuit a acestora în proprietatea privată a unei unități administrativ-teritoriale reprezintă un act de dispoziție cu privire la capitalul social al societății, care nu ține de competența de legiferare a Parlamentului, ci de cea de administrare a bunurilor proprietate publică/privată a statului, care aparține, în mod exclusiv, Guvernului [Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 146, sau Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, paragraful 20].

27. Aplicând aceste considerente de principiu la prezenta cauză, Curtea reține că legea supusă controlului de constituționalitate are un veritabil caracter individual, fiind adoptată nu în vederea aplicării unui număr nedeterminat de cazuri concrete, ci într-un singur caz prestabilit, respectiv pentru achiziționarea unui imobil. De asemenea, având în vedere conținutul legii, se constată că acesta nu reglementează un transfer interdomenial care ar putea intra sub incidența situației de excepție prevăzute de Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.533 din 15 iulie 2016, paragraful 31, ci obligația Ministerului Culturii și Identității Naționale de a achiziționa un bun imobil, cu alte cuvinte, de a cumpăra bunul imobil în discuție.

28. Chiar dacă bunul imobil în discuție are o importanță culturală deosebită, este, de principiu, că achiziționarea sa trebuie realizată în formele prevăzute de Constituție. În acest sens, Curtea reține că aceasta pot fi realizată doar prin acte administrative, care se clasifică în acte de autoritate [regulamente, ordonanțe, decizii] și acte de gestiune. Actele de autoritate presupun faptul că autoritatea administrativă dă ordine, lucrează ca putere suverană față de supuși, fiind supuse controlului de legalitate. În schimb, actele de gestiune greează patrimoniul public și vizează actele relative la acel patrimoniu [mărește/micșorează/conservă patrimoniul], statul se comportă ca orice alt cetățean, prin urmare, ele sunt supuse normelor de drept privat. În consecință, dacă statul dorește cumpărarea unui bun imobil, aceasta trebuie realizată printr-un act administrativ individual de gestiune, fiind evident că prin lege nu se pot cumpăra bunuri individuale și nu se pot reglementa obligații de cumpărare a unui/unor bunuri imobile.

29. Așadar, Parlamentul nu se poate subroga în competența originară a Guvernului sau a consiliului județean/local/Consiliului General al Municipiului București, după caz, de a administra proprietatea publică/privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale [a se vedea, în acest sens, art.11 lit.m) din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 2 aprilie 2001, sau art. 36 alin.(2) lit.c), art.81 alin.(2) lit.f), art.82 și art.91 alin.(1) lit.c) din Legea administrației publice locale nr.215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 20 februarie 2007], astfel că nu are atribuția constituțională de a gera patrimoniul public prin lege.

30. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului separației puterilor în stat, prevăzută de art.1 alin.(4) din Constituție, a egalității în drepturi, prevăzută de art.4 alin.(2) și art.16 alin.(1) și (2) din Constituție, și a rolului Parlamentului, prevăzută de art.61 alin.(1) din Constituție.

(3.2.) *Criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin. (5), art.16 alin.(1) și art.44 din Constituție*

31. Critica raportată la art.1 alin.(5) din Constituție vizează faptul că, pe de o parte, textul legii nu stabilește, în condițiile în care bunul se cumpără, apartenența acestuia la domeniul public/privat al

statului, iar, pe de altă parte, nu este respectată legea aplicabilă în ipoteza vânzării imobilelor clasificate drept monumente istorice, dreptul de preempțiune al subiecților de drept public fiind înlocuită de obligația de a cumpăra un bun dat. De asemenea, critica raportată la art.16 alin.(1) din Constituție vizează faptul că proprietarul bunului imobil care face obiectul legii beneficiază de un privilegiu față de alți proprietari, întrucât are asigurată certitudinea existenței unui cumpărător și a unui preț care nu se negociază. Critica raportată la art.44 din Constituție are în vedere faptul că dacă legea este interpretată în sensul că vânzătorul este obligat să vândă imobilul ministerului, atunci se aduce o limitare nepermisă a atributului de dispoziție al dreptului său de proprietate privată.

32. Curtea reține că aceste critici vizează fondul reglementării, care nu mai trebuie să fie analizate din moment ce instrumentul juridic prin intermediul căruia trebuia realizat acest act de gestiune al proprietății publice a fost greșit ales. Ajungându-se la concluzia că achiziționarea unui bun nu poate fi impusă și/sau realizată prin lege, operațiune care ține de gestionarea proprietății publice/private a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, înseamnă că aceasta va fi realizată printr-un act administrativ. În ipoteza unui bun imobil monument istoric, vânzarea acestuia poate fi realizată numai cu respectarea dreptului de preempțiune al statului român, prin Ministerul Culturii și Cultelor, pentru monumentele istorice clasate în grupa A, sau prin serviciile publice deconcentrate ale Ministerului Culturii și Cultelor, pentru monumentele istorice clasate în grupa B, ori al unităților administrativ-teritoriale, în condițiile și formele prevăzute de Legea nr.422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.938 din 20 noiembrie 2006.

33. 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 obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că dispozițiile Legii privind achiziționarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu — Florica („Vila Florica”), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, de către Ministerul Culturii și Identității Naționale sunt neconstituționale.

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 28 noiembrie 2017.