

DECIZIA nr.149 din 20 martie 2024

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.192/2010 privind trecerea unor drumuri forestiere, a căilor ferate forestiere și a lucrărilor de corectare a torenților din domeniul public al statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva în domeniul public al unor unități administrativ- teritoriale și în administrarea consiliilor locale ale acestora, în ansamblul său

Publicată în Monitorul Oficial nr.497 din 29.05.2024

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Irina Loredana Gulie	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.192/2010 privind trecerea unor drumuri forestiere, a căilor ferate forestiere și a lucrărilor de corectare a torenților din domeniul public al statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor -Romsilva în domeniul public al unor unități administrativ- teritoriale și în administrarea consiliilor locale ale acestora, în ansamblul său, obiecție formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1302 din 15 februarie 2024 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.516A/2024.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se susține că prevederile articolului unic pct.2 din legea criticată, cu referire la modificarea art.1 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.192/2010 reglementează un transfer interdomenial, cu titlu gratuit, al dreptului de proprietate publică asupra drumurilor forestiere, căilor ferate forestiere și a lucrărilor de corectare a torenților, precum și a terenurilor aferente acestora, din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor prin Regia Națională a Pădurilor – Romsilva, în domeniul public al unor unități administrativ- teritoriale, respectiv, în ceea ce privește unele drumuri forestiere, din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor prin Regia Națională a Pădurilor – Romsilva, în domeniul privat al statului.

4. Se susține că aceste bunuri proprietate publică nu sunt individualizate în mod expres în anexa nr.2 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, care face referire, la pct.4, la „*pădurile și terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, de producție ori de administrație silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum și terenurile neproductive incluse în amenajamentele silvice, care fac parte din fondul forestier național și nu sunt proprietate privată*”, însă, potrivit art.1 alin.(2) lit.g) din Legea nr.46/2008 privind Codul silvic, drumurile și căile ferate forestiere de transport fac parte din fondul forestier național, iar potrivit alin.(3) al aceluiași articol „*toate terenurile incluse în fondul forestier național sunt terenuri cu destinație forestieră*”. În aceste condiții, având în vedere că bunurile ce fac obiectul art.1 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.192/2010 - bunuri supuse transferului prin legea criticată - nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, mecanismul de trecere din proprietatea publică a statului în cea a unităților administrativ - teritoriale trebuie să se circumscrie celui reglementat de prevederile 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. Se susține, astfel, că nerespectarea procedurii legale de transfer interdomenial, respectiv din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale echivalează cu încălcarea dispozițiilor art.136 alin.(2) din Constituție, potrivit cărora proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. Se invocă în acest sens cele statuate de Curtea Constituțională prin Decizia nr.70 din 3 februarie 2021, paragrafele 29 și 30.

5. Se mai susține că, potrivit art.361 alin.(1) din Codul administrativ, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia se face prin hotărâre a Guvernului, dacă prin lege nu se dispune altfel. Totodată, potrivit art.361 alin.(3) din același act normativ, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia este condiționată de justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național, iar nerespectarea acestei condiții de fond este sancționată de prevederile alin.(4) al aceluiași articol cu sancțiunea nulității absolute. Or, în aceste condiții, se susține că soluția normativă prevăzută la articolul unic, pct.5 din legea criticată, cu referire la prevederile art.2 alin.(1⁴) din Legea nr.192/2010, contravine dispozițiilor art.136 alin.(2) din Constituție privind regimul proprietății publice a statului, în condițiile în care reglementează o modalitate de întoarcere a bunului în domeniul public al statului în situația în care scopul avut în vedere nu a fost realizat.

6. În concluzie, invocându-se cele statuate în acest sens prin Decizia Curții Constituționale nr.19 din 15 februarie 2023, paragrafele 87-90, se susține că prevederile articolului unic, pct.2 din legea criticată, cu referire la modificarea art.1 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.192/2010, precum și cele ale articolului unic pct.5, cu referire la prevederile art.2 alin.(1⁴) din Legea nr.192/2010, contravin dispozițiilor constituționale ale art.136 alin.(2) privind dreptul de proprietate publică, ale art.1 alin.(5) privind principiul legalității și ale art.147 alin.(4) privind caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

7. În ceea ce privește prevederile articolului unic, pct.5, cu referire la art.2 alin.(1⁴) din Legea nr.192/2010, se susține că acestea contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art.136 alin.(4) privind modalitatea de constituire a dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică, raportat la art.147 alin.(4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale, precum și dispozițiilor art.102 alin.(1) teza finală referitoare la rolul Guvernului.

8. Se mai susține că, potrivit regimului juridic al dreptului de administrare al bunurilor proprietate publică, reglementat de art.136 alin.(4) din Constituție, precum și de art.297-301 din Codul administrativ, și în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, darea în administrare a bunurilor avute în vedere de prevederile art.2 alin.(1⁴) din Legea nr.192/2010 nu se poate realiza *ope legis*, astfel cum prevede norma criticată, ci constituirea acestei modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică trebuie să respecte exigențele prevăzute de dispozițiile art.298 și următoarele din Codul administrativ. Se invocă în acest sens cele statuate în Deciziile Curții Constituționale nr.337 din 14 iunie 2023, paragraful 33, nr.1 din 10 ianuarie 2014, paragraful 190 sau nr.384 din 29 mai 2019, paragrafele 43-45.

9. În consecință, se susține că, dat fiind faptul că bunurile ce constituie obiectul de reglementare al legii criticate au fost transferate *ope legis* din domeniul public al statului în domeniul unităților administrativ-teritoriale, modalitatea de constituire a dreptului de administrare asupra bunurilor proprietate publică, supuse transferului interdomenial, în condițiile legii criticate, este incompatibilă cu noțiunea și caracterul juridice ale dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, și, în consecință, contravine dispozițiilor art.136 alin.(4) din Legea fundamentală, care consacră la nivel constituțional modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică, iar nerespectarea procedurii legale de transfer interdomenial echivalează cu încălcarea dispozițiilor art.136 alin.(2) din Constituție. Totodată, sunt încălcate și dispozițiile art.102 alin.(1) teza finală din Constituție, cu privire la rolul Guvernului.

10. Se mai susține că, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, reglementarea transferului din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale a bunurilor ce nu formează obiect exclusiv al proprietății publice, prin hotărâre a Guvernului, permite exercitarea controlului de legalitate cu privire la acesta de către instanțele de contencios administrativ, dându-se eficiență astfel dispozițiilor art.52 din Legea fundamentală. Or, în prezenta cauză, prin reglementarea transferului interdomenial în temeiul legii, iar nu prin hotărâre a Guvernului, a unui bun ce nu formează obiectul exclusiv al proprietății publice, este eludată posibilitatea persoanei vătămate de o autoritate publică printr-un act administrativ de a se adresa unei instanțe judecătorești, făcând inaplicabile dispozițiile art.52 din Legea fundamentală, într-un domeniu ce ține exclusiv de competența Guvernului, care exercită conducerea generală a administrației publice.

11. În fine, în ceea ce privește dispozițiile articolului unic, pct.5, cu referire la art.2 alin.(1⁴) din Legea nr.192/2010, se mai susține că, în lipsa stabilirii unor criterii și condiții obiective de realizare a transferului dreptului de proprietate, cu titlu oneros, către persoane fizice și/sau juridice, textul criticat prezintă un vădit caracter neclar și neprevizibil, iar această omisiune legislativă are valențe constituționale, cu consecința nerespectării principiului legalității, prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituție. Invocă în acest sens Decizia Curții Constituționale nr.62 din 13 februarie 2018, paragraful 51.

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 și Guvernului pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

13. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată. În acest sens, apreciază că sunt întemeiate criticile referitoare la încălcarea regimului juridic al bunurilor supuse transferului prin dispozițiile legale criticate, în sensul că acestea nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, astfel că mecanismul preconizat al transferului bunurilor, potrivit dispozițiilor criticate, trebuia circumscris celui reglementat de prevederile art.292 și, respectiv, ale art.361 din Codul administrativ. De asemenea, se apreciază că, dat fiind efectul de diminuare a domeniului public al statului, pentru ca un astfel de transfer în domeniul privat al statului să poată fi realizat, este precară justificarea încetării uzului sau interesului public pentru bunurile vizate, garanție a dreptului de proprietate publică, a cărei nerespectare antrenează toate consecințele juridice care decurg din regimul juridic consacrat la nivel constituțional și legal.

14. În ceea ce privește încălcarea prevederilor constituționale ale art.136 alin.(4) privind modalitatea de constituire a dreptului de administrare asupra bunurilor proprietate publică și ale art.147 alin.(4) privind caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, Guvernul apreciază că este întemeiată critica referitoare la constituirea prin lege a dreptului de administrare, acest aspect contravenind dispozițiilor art.136 alin.(4) și ale art.147 alin.(4) din Constituție. Totodată, se susține că, prin reglementarea transferului prin lege, iar nu prin hotărâre a Guvernului, a unui bun ce nu formează obiectul exclusiv al proprietății publice, este eludată posibilitatea persoanei vătămate de o autoritate publică printr-un act administrativ de a se adresa unei instanțe judecătorești, ceea ce contravine dispozițiilor art.52 din Legea fundamentală.

15. Se mai apreciază ca fiind întemeiată și critica referitoare la încălcarea principiului legalității, în componenta sa privind calitatea legii, prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituție, dat fiind faptul că lipsa stabilirii unor criterii și condiții obiective de realizare a transferului dreptului de proprietate, cu titlu oneros, către persoane fizice și juridice, conferă textului criticat un vădit caracter neclar și imprevizibil.

16. În consecință, Guvernul apreciază că schimbarea prin lege a regimului juridic al imobilelor vizate, act ce ține de autoritatea legislativă, cu incidență, însă, într-un domeniu care ține de administrație și autoritatea executivă, aduce atingere art.I alin.(5), art.52, art.136 alin.(2) și (4) și art.147 alin.(4) din Constituție.

17. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

18. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.192/2010 privind trecerea unor drumuri forestiere, a căilor ferate forestiere și a lucrărilor de corectare a torenților din domeniul public al statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor-Romsilva în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale ale acestora, în ansamblul său, lege adoptată de Senat la data de 6 noiembrie 2023 și de Camera Deputaților la data de 7 februarie 2024. Prevederile legale criticate în mod punctual au următorul cuprins:

Articol unic. << - *Legea nr.192/2010 privind trecerea unor drumuri forestiere, a căilor ferate forestiere și a lucrărilor de corectare a torenților din domeniul public al statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale ale acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.695 din 18 octombrie 2010, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:*

[...]

2. *La articolul 1, alineatele (1) și (11) se modifică și vor avea următorul cuprins:*

„Art. 1. - (1) Prin derogare de la dispozițiile art.34 din Legea nr.46/2008 - Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se aprobă:

a) *trecerea cu titlu gratuit a unor drumuri forestiere, căi ferate forestiere și lucrări de corectare a torenților, precum și a terenurilor aferente acestora, din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor prin Regia Națională a Pădurilor - Romsilva în domeniul public al unor unități administrativ- teritoriale.*

b) *trecerea unor drumuri forestiere din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor prin Regia Națională a Pădurilor - Romsilva în domeniul privat al statului, la solicitarea scrisă a persoanelor fizice sau juridice ce dețin în proprietate terenurile aferente întregului drum forestier, în vederea transmiterii cu titlu oneros către acestea.*

[...]

5. La articolul 2, după alineatul (1) se introduc patru noi alineate, alin.(1¹) - (1⁴), cu următorul cuprins:

(...)

(1⁴) Dacă în termen de cel mult 45 de zile de la data adoptării hotărârii Guvernului pentru trecerea drumurilor forestiere din domeniul public al statului în domeniul privat al statului, nu se vor transmite drumurile forestiere, prin vânzare directă, în baza contractului de vânzare-cumpărare încheiat în formă autentică între persoanele fizice sau juridice solicitante și Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor prin Regia Națională a Pădurilor - Romsilva, bunurile ce au făcut obiectul hotărârii de Guvern trec în domeniul public al statului și în administrarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor prin Regia Națională a Pădurilor - Romsilva, prin efectul prezentei legi.”>>

19. Textele constituționale invocate în motivarea obiecției de neconstituționalitate sunt cuprinse în art.1 alin.(4) și (5) privind statul de drept, principiul separației și echilibrului puterilor în stat și principiul legalității, în componenta sa referitoare la securitatea raporturilor juridice, art.52 – *Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, art.61 privind rolul și structura Parlamentului, art.102 alin.(1) privind rolul Guvernului, art.136 alin.(2) și (4) privind proprietatea publică și art.147 alin.(4) referitor la efectele deciziilor Curții Constituționale.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

20. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în această ordine, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

21. Curtea reține 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 Înalta Curte de Casație și Justiție - Secțiunile Unite, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba despre o lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată încă de către Președintele României.

22. 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.

23. Curtea reține că legea criticată a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, în procedură de urgență, în data de 6 noiembrie 2023, după care a fost trimisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, la data de 7 februarie 2024. La data de 12 februarie 2024, legea a fost depusă la secretarul general al Senatului și, respectiv, la secretarul general al Camerei Deputaților, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 17 februarie 2024 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 20 februarie 2024, așa încât Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, legea nefiind promulgată la data sesizării, aspect ce se încadrează în cea de-a doua ipoteză din paragraful 70 al Deciziei nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, astfel că obiecția este admisibilă.

24. În considerarea celor de mai sus, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării formulate, 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.

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

25. Analizând legea criticată, Curtea reține că obiectul principal de reglementare îl reprezintă realizarea unui transfer interdomenial, cu titlu gratuit, al dreptului de proprietate publică asupra drumurilor forestiere, căilor ferate forestiere și lucrărilor de corectare a torenților, precum și a terenurilor aferente acestora, din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor prin Regia Națională a Pădurilor – Romsilva, în domeniul public al unor unități administrative-teritoriale, respectiv, în ceea ce privește unele drumuri forestiere, din domeniul public al statului și din

administrarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor prin Regia Națională a Pădurilor – Romsilva, în domeniul privat al statului.

26. În legătură cu această operațiune juridică, reglementată de dispozițiile articolului unic pct.2 din legea criticată, cu referire la modificarea art.1 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.192/2010, Curtea reține că, în materia transferului interdomenial al bunurilor proprietate publică (a statului sau a unităților administrativ-teritoriale), are o bogată jurisprudență, considerentele pe care s-au întemeiat deciziile de admitere a obiecțiilor de neconstituționalitate în cauzele soluționate în prealabil fiind aplicabile *mutatis mutandis* și în prezenta cauză.

27. Astfel, problema transferului dreptului de proprietate publică, din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale, sub aspectul actului normativ prin care se realizează trecerea bunurilor din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, a mai fost analizată în jurisprudența Curții Constituționale. Prin Decizia nr.70 din 3 februarie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.269 din 17 martie 2021, paragrafele 29 și 30, invocând jurisprudența sa anterioară în materie, Curtea 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 legii organice, respectiv prin adoptarea unei legi organice de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice. În celelalte cazuri, potrivit art.136 alin.(2) din Constituție raportat la art.860 alin.(3) teza a doua din Codul civil, și anume atunci când bunurile pot aparține, potrivit destinației lor, 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 în baza 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, 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 (a se vedea Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.533 din 15 iulie 2016, paragraful 28).

28. De asemenea, Curtea a reținut că transferurile interdomeniale ale bunurilor proprietate publică reglementate de art.292 și 293 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 se realizează 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, soluție legislativă ce se întemeiază pe dispozițiile art.102 alin.(1) teza finală și ale art.120 alin.(1) din Constituție. Pentru a da eficiență dispozițiilor constituționale, legiuitorul a reglementat un regim juridic distinct al bunurilor care constituie obiectul proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale. În acest sens, 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. Cererea de transfer, obligatorie potrivit Codului administrativ, se face de către Guvern sau de către consiliile menționate și trebuie să aibă un temei/motiv, iar actul prin care se face trecerea, hotărâre a Guvernului sau a consiliilor, poate fi atacat în fața instanțelor de contencios administrativ. Inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește transferul bunurilor în patrimoniul acestora, inclusiv al celor din domeniul public, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art.120 alin.(1) din Constituție (Decizia nr.384 din 29 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.499 din 20 iunie 2019, paragrafele 43-45).

29. Aplicând aceste considerente de principiu la prezenta cauză, Curtea reține că bunurile ce constituie obiect de reglementare a legii criticate, respectiv drumurile forestiere, căile ferate forestiere și lucrările de corectare a torenților, precum și terenurile aferente acestora, au fost transferate *ope legis* din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor prin Regia Națională a Pădurilor – Romsilva, în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale. Aceste bunuri proprietate publică fac parte din categoria nominalizată generic în anexa nr.2 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, care face referire, la pct.4, la „*pădurile și terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, de producție ori de administrare silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum și terenurile neproductive incluse în amenajamentele silvice, care fac parte din fondul forestier național și nu sunt proprietate privată*”. Totodată, potrivit art.1 alin.(2) lit.g) din Legea nr.46/2008 privind Codul silvic, drumurile și căile ferate forestiere de transport fac parte din fondul forestier național, iar potrivit alin.(3) al aceluiași articol „*toate terenurile incluse în fondul forestier național sunt terenuri cu destinație forestieră*”.

30. Așadar, bunurile ce formează obiectul art.1 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.192/2010 - bunuri supuse transferului prin legea criticată - nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice a statului, în lipsa unei declarații exprese a legii organice. Potrivit jurisprudenței Curții în materie, nominalizarea bunurilor în anexa nr.2 la Codul administrativ nu are semnificația declarării lor ca bunuri ce constituie 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.907 din 8 noiembrie 2019 și Decizia nr.538 din 25 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.908 din 11 noiembrie 2019, paragraful 24).

31. În aceste condiții, mecanismul de trecere din proprietatea publică a statului în cea a unităților administrativ - teritoriale trebuie să se circumscrie celui reglementat de prevederile 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. Astfel, Curtea reține că bunurile în cauză pot fi trecute din proprietatea publică a statului în cea a unităților administrativ-teritoriale prin hotărâre a Guvernului, la cererea consiliilor locale, potrivit art.292 alin.(1) din Codul administrativ. Totodată, conform art.361 alin.(1) din același act normativ, trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat al aceluiași titular al dreptului de proprietate, în speță, din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia, se face prin hotărâre a Guvernului. Or, în acord cu cele statuate în jurisprudența precitată a Curții Constituționale, inclusiv Decizia nr.19 din 15 februarie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 25 aprilie 2023, potrivit căreia transferurile interdomeniale ale bunurilor proprietate publică se realizează prin acte administrative - hotărâri ale Guvernului, și având în vedere că actul normativ criticat menține regimul juridic de transfer al bunurilor prin lege, act ce este de competența autorității legislative, într-un domeniu care ține de administrație și autoritatea executivă, Curtea reține că soluția legislativă criticată este de natură să contravină și dispozițiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(4), art.61 alin.(1) și art.102 alin.(1) teza finală referitoare la rolul Parlamentului și, respectiv, al Guvernului (a se vedea și Decizia nr.406 din 21 septembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.172 din 28 februarie 2023, paragrafele 54 și 57).

32. În cauză, reglementarea cuprinsă în articolul unic pct.4 din legea criticată, cu referire la modificarea art.2 alin.(1) din Legea nr.192/2010, potrivit căreia trecerea cu titlu gratuit a drumurilor forestiere, a căilor ferate forestiere și a lucrărilor de corectare a torenților, precum și a terenurilor aferente acestora, din domeniul public al statului în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale, se face prin hotărâre a Guvernului, nu reprezintă decât modalitatea tehnică de individualizare a bunurilor în cauză, prin care se face identificarea lor exactă, în vederea predării, însă operațiunea juridică a transmiterii cu titlu gratuit a dreptului de proprietate este reglementată în legea criticată prin articolul unic, pct.2, cu referire la modificarea art.1 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.192/2010, text de lege criticat în mod distinct în prezenta cauză. Cu alte cuvinte, transferul interdomenial reglementat prin textul de lege criticat este realizat prin efectul legii, predarea și preluarea efectivă a terenurilor menționate realizându-se prin hotărâre a Guvernului (a se vedea în acest sens și Decizia nr.19 din 15 februarie 2023, anterior citată, paragraful 84). Or, în această situație, transferul acestor bunuri, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, trebuie realizat prin acte de reglementare secundară, acte care pot dispune cu privire la încetarea uzului sau interesului public național a bunurilor respective, cu o motivare corespunzătoare. În acest sens, dispozițiile art.361 alin.(3) din Codul administrativ prevăd că transferul unor bunuri din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia se face cu justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național, sub sancțiunea nulității absolute. Or, în cauză, operațiunea transferului interdomenial al unor drumuri forestiere, din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia, în vederea vânzării directe către persoanele fizice sau juridice ce dețin întregul drum forestier, este justificată doar de existența solicitării scrise a potențialilor beneficiari ai contractelor de vânzare-cumpărare, persoane fizice sau juridice, aspect ce nu se poate circumscrie unei situații de justificare temeinică a încetării uzului sau a interesului public național.

33. În consecință, Curtea reține că prevederile articolului unic pct.2, cu referire la modificarea art.1 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.192/2010 încalcă dispozițiile constituționale cuprinse în art.61 alin.(1) și art.102 alin.(1) teza finală, referitoare la rolul Parlamentului și al Guvernului, precum și ale art.136 alin.(2) privind proprietatea publică. Totodată, Curtea reține și încălcarea art.147 alin.(4) din Constituție, întrucât situațiile particulare reglementate de textele de lege criticate, respectiv transferul *ope legis* al unor bunuri ce constituie obiect exclusiv al proprietății publice a statului din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, respectiv, din domeniul public al statului în domeniul privat al acestora a fost declarat neconstituțional în deciziile amintite ale Curții Constituționale.

34. Pentru aceleași considerente, în prezenta cauză, este neconstituțională și soluția normativă reglementată de articolul unic, pct.5 din legea criticată, cu referire la introducerea alin.(1⁴) în cuprinsul

art.2 din Legea nr.192/2010, în condițiile în care este reglementată o modalitate de întoarcere a bunurilor în cauză, în domeniul public al statului, prin efectul legii, în situația în care nu s-a realizat scopul avut în vedere prin transferul bunurilor din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia, aspect ce contravine dispozițiilor constituționale cuprinse în art.art.61 alin.(1) și art.102 alin.(1) teza finală, art.136 alin.(2) și art.147 alin.(4).

35. Totodată, Curtea reține că articolul unic, pct.5 din legea criticată, cu referire la introducerea alin.(14) în cuprinsul art.2 din Legea nr.192/2010, reglementează și darea în administrare, prin efectul legii, către Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, prin Regia Națională a Pădurilor – Romsilva, a bunurilor care sunt transferate, *ope legis*, din domeniul privat al statului, în domeniul public al acestuia.

36. Cu privire la modalitatea de constituire a dreptului de administrare, Curtea a reținut că dreptul de administrare se constituie, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, prin acte administrative cu caracter individual, de încredințare a bunurilor proprietate publică regiilor autonome sau, după caz, autorităților administrației publice centrale sau locale și altor instituții publice de interes național, județean sau local, autoritățile care îl constituie având și dreptul de a controla modul în care este exercitat dreptul de administrare de către titularul său. Mai mult, transmitând însuși dreptul de proprietate publică unității administrativ-teritoriale, statul nu poate constitui, în același timp, și dreptul de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale, întrucât nu mai este titularul dreptului de proprietate publică corespunzător, acest drept fiind transmis anterior constituirii dreptului de administrare (a se vedea în acest sens Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 190, Decizia nr.684 din 30 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1185 din 07 decembrie 2020, paragraful 42, sau Decizia nr.58 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.218 din 4 martie 2022, paragraful 31).

37. De asemenea, potrivit art.297-301 din Codul administrativ, darea în administrare a bunurilor proprietate publică se face prin hotărâre a Guvernului sau a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, iar actul administrativ în cauză trebuie să cuprindă datele de identificare a bunului care constituie obiectul dării în administrare, valoarea de inventar a acestuia, destinația bunului, precum și termenul de predare-primire a acestuia. Prin urmare, darea în administrare a bunurilor avute în vedere de prevederile art.2 alin.(14) din Legea nr.192/2010 nu se poate realiza *ope legis*, așa cum prevede norma criticată, astfel încât modalitatea de constituire a dreptului de administrare asupra bunurilor proprietate publică, supuse transferului interdomenial, în condițiile legii criticate, este incompatibilă cu noțiunea și caracterul juridice ale dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică. În consecință, prevederile articolului unic pct.5 din legea criticată, cu referire la introducerea alin.(14) în cuprinsul art.2 din Legea nr.192/2010, contravin și dispozițiilor art.136 alin.(4) din Legea fundamentală, care consacră la nivel constituțional modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică.

38. În continuare, cu privire la transferul interdomenial reglementat de prevederile articolului unic pct.2 din legea criticată, cu referire la modificarea art.1 alin.(1) lit.a) din Legea nr.192/2010, Curtea mai reține că reglementarea transferului din domeniul public al statului în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale al bunurilor care nu formează obiect exclusiv al proprietății publice, prin hotărâre a Guvernului, permite exercitarea controlului de legalitate cu privire la aceste acte administrative, de către instanțele de contencios administrativ. Or, în prezenta cauză, prin reglementarea transferului prin lege, iar nu prin hotărâre a Guvernului, a unui bun ce nu formează obiectul exclusiv al proprietății publice, este eludată posibilitatea persoanei vătămate de o autoritate publică, printr-un act administrativ, de a se adresa unei instanțe judecătorești, făcând inaplicabile dispozițiile art.52 din Legea fundamentală. Potrivit acestui text constituțional, invocat de autoarea sesizării, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, acest text constituțional trebuie corelat cu dispozițiile constituționale ale art.21, care reglementează accesul liber la justiție și cu cele ale art.126 alin.(6) teza întâi, potrivit căruia controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat. Totodată, Curtea a reținut că prevederile art.52 din Constituție reprezintă fundamentul constituțional principal al contenciosului administrativ, materie care își găsește reflectarea la nivelul legii în dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004, care la art.1 alin.(1) dispune că *"orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și*

repararea pagubei ce i-a fost cauzată” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.889 din 16 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 17 februarie 2016).

39. Astfel, în prezenta cauză, Curtea reține că prevederile articolului unic pct.2 din legea criticată, cu referire la modificarea art.1 alin.(1) lit.a) din Legea nr.192/2010, reglementând transferul interdomenial al bunurilor în cauză prin efectul legii, iar nu prin hotărâre a Guvernului, împiedică persoanele vătămate printr-un act al unei autorități publice de a se adresa unei instanțe judecătorești, în vederea valorificării drepturilor lor. Se încalcă, astfel, dreptul persoanelor vătămate într-un drept ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ, de a avea acces efectiv la recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, și de a obține anularea actului și repararea pagubei, consacrat de prevederile constituționale ale art.52 alin.(1) din Constituție.

40. În ceea ce privește susținerea referitoare la faptul că articolul unic pct.5 din legea criticată, cu referire la introducerea alin.(1⁴) în cuprinsul art.2 din Legea nr.192/2010, contravine dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(5) referitor la principiul legalității, în componenta sa privind calitatea legii, dat fiind faptul că nu stabilește criterii și condiții obiective de realizare a transferului dreptului de proprietate, cu titlu oneros, către persoane fizice și/sau juridice, această critică nu poate fi reținută, dat fiind faptul că vizează completarea textului de lege criticat. În lipsa evidențierii unui drept fundamental pretins a fi încălcat, în acord cu jurisprudența constantă a Curții Constituționale, criticile de neconstituționalitate astfel formulate vizează, în fapt, o omisiune de reglementare, fără relevanță constituțională, care, în temeiul art.2 alin.(3) din Legea nr.47/1992, nu poate fi suplinită în cadrul controlului de constituționalitate. În temeiul art.61 alin.(1) din Constituție, modificarea sau completarea normelor juridice sunt atribuții exclusive ale Parlamentului (cu privire la relevanța constituțională a omisiunii legislative, a se vedea și Decizia nr.503 din 20 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.353 din 28 mai 2010, Decizia nr.107 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.318 din 30 aprilie 2014, Decizia nr.308 din 12 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.585 din 2 august 2016, paragraful 41, sau Decizia nr.392 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 30 iunie 2017, paragraful 55, prin care Curtea a statuat că omisiunea și imprecizia legislativă sunt cele care generează încălcarea dreptului fundamental pretins a fi încălcat).

41. În concluzie, pentru considerentele reținute mai sus, față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă a prevederilor criticate în mod punctual, respectiv articolul unic pct.2 și 5, reținută prin raportare la dispozițiile art.61 alin.(1) și art.102 alin.(1) teza finală din Constituție, în acord cu jurisprudența constantă a Curții, rezultă că actul normativ criticat este neconstituțional, în ansamblul său (a se vedea, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 3 iunie 2019, paragraful 45).

42. 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 de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.192/2010 privind trecerea unor drumuri forestiere, a căilor ferate forestiere și a lucrărilor de corectare a torenților din domeniul public al statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor-Romsilva în domeniul public al unor unități administrativ- teritoriale și în administrarea consiliilor locale ale acestora 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 20 martie 2024.