

# CODUL CIVIL REFLECTAT ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE



Prof. univ. dr. **Mona-Maria Pivniceru**, Dr. **Benke Károly**  
(coord.)

Dr. Valentina Bărbățeanu, Ioana Marilena Chiorean,  
Andreea Costin, Irina Loredana Gulie, Patricia Marilena Ionea,  
Simina Popescu-Marin, Cristina-Cătălina Turcu

Editura  
**Stamangiu**  
2021

# Capitolul III. Condiții de admisibilitate privind competența Curții Constituționale

## §1. În raport cu competența autorității legiuitoare

### 1. Excepția de neconstituționalitate. Invocarea unei omisiuni legislative. Inadmisibilitate

<b>Norma criticată</b>	Art. 36 alin. (5) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998, care are următorul cuprins: „(5) <i>Terenurile fără construcții, neafectate de lucrări de investiții aprobate, potrivit legii, din intravilanul localităților, aflate în administrarea consiliilor locale, considerate proprietate de stat prin aplicarea dispozițiilor Decretului nr. 712/1966 și a altor acte normative speciale, se restituie foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, după caz, la cerere</i> ”.
<b>Texte constituționale invocate</b>	Art. 16 privind egalitatea în drepturi și art. 44 alin. (2) teza întâi privind garantarea și ocrotirea proprietății private
<b>Critica de neconstituționalitate formulată</b>	Se invocă neconstituționalitatea textului de lege criticat, prin lipsa reglementării posibilității pentru foștii proprietari ai terenurilor preluate de stat de a beneficia de terenuri în compensare sau de despăgubiri, în cazul în care dreptul lor de proprietate nu mai poate fi reconstituit pe vechiul amplasament, deoarece este afectat de construcții sau de lucrări de interes public.
<b>Analiza criticilor de neconstituționalitate</b>	
<p><i>Critica de neconstituționalitate vizează în fapt o omisiune de reglementare.</i></p> <p><i>Curtea nu se poate substitui legiuitorului pentru adăugarea unor noi prevederi celor instituite și nici nu-și poate asuma rolul de a crea, abroga sau de a modifica o normă juridică.</i></p>	<p><b>Art. 61 și art. 146 lit. d) din Constituție și art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992</b></p> <p>Critica de neconstituționalitate vizează în fapt o <b>omisiune de reglementare</b> și nu poate fi reținută, în acord cu jurisprudența constantă a Curții Constituționale, prin care, statuând asupra limitelor competenței sale, a reținut că „nu se poate substitui legiuitorului pentru adăugarea unor noi prevederi celor instituite” și nici „nu-și poate asuma rolul de a crea, abroga sau de a modifica o normă juridică” (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 45/1995, publicată în M. Of. nr. 90 din 12 mai 1995, sau Decizia nr. 27/1996, publicată în M. Of. nr. 85 din 26 aprilie 1996).</p> <p>De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992: „<i>Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului</i>”, astfel încât prevederile art. 36 alin. (5) din Legea nr. 18/1991 nu pot fi supuse controlului de constituționalitate sub aspectul omisiunii de reglementare.</p>

<b>Soluția pronunțată</b>	S-a dispus respingerea ca inadmisibilă a excepției de neconstituționalitate.
<i>Inadmisibilitate</i>	

(Decizia nr. 195/2005, M. Of. nr. 479 din 7 iunie 2005)

## 2. Aspectele practice ale măsurilor reparatorii. Oportunitatea lor. Excluderea analizei acestora pe calea controlului de constituționalitate. Inadmisibilitate

<b>Norma criticată</b>	<p>Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, publicată în M. Of. nr. 8 din 12 ianuarie 2000 cu completările și modificările ulterioare, care are următorul cuprins: „<i>Pentru aplicarea prezentei legi comisia locală dispune de totalitatea terenurilor proprietate privată a unității administrativ-teritoriale respective</i>”.</p> <p>Textul de lege criticat a fost abrogat prin Legea nr. 267/2011 privind abrogarea alin. (1) al art. 3 din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, M. Of. nr. 870 din 9 decembrie 2011.</p>
<b>Texte constituționale invocate</b>	Art. 44 alin. (2) teza întâi și art. 136 alin. (5) privind dreptul de proprietate privată
<b>Critica de neconstituționalitate formulată</b>	Prevederile criticate contravin dispozițiilor din Constituție invocate întrucât conferă un drept de a dispune comisiilor locale de aplicare a fondului funciar cu privire la terenurile proprietate privată a unității administrativ-teritoriale.
<b>Analiza criticilor de neconstituționalitate</b>	
<p><i>Este dreptul suveran al legiuitorului de a aprecia întinderea și amploarea măsurilor pe care le stabilește prin lege. Curtea nu se poate pronunța asupra aspectelor practice pe care le-ar presupune o apreciere asupra oportunității măsurilor reparatorii.</i></p>	<p><b>Art. 61 și art. 146 lit. d) din Constituție și art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992</b></p> <p>Asupra constituționalității art. 3 din Legea nr. 1/2000, raportat la dispozițiile art. 44 alin. (2) teza întâi și ale art. 136 alin. (5) din Constituție, Curtea s-a mai pronunțat prin Decizia nr. 279/2007, publicată în M. Of. nr. 280 din 26 aprilie 2007, statuând că este <b>dreptul suveran</b> al legiuitorului de a aprecia întinderea și amploarea măsurilor pe care le stabilește prin lege, iar sub aspectele practice pe care le-ar presupune o apreciere asupra oportunității vreunei măsuri reparatorii, Curtea nu numai că nu s-ar putea pronunța, dar, în principiu, n-ar putea să completeze sau să schimbe măsuri legislative existente, devenind astfel „legislator pozitiv”. În acest sens sunt dispozițiile art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, potrivit cărora „(3) Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului”, iar, pe de altă</p>

	parte, conform art. 61 alin. (1) din Constituție, Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării.
<b>Soluția pronunțată</b>	S-a dispus respingerea, ca inadmisibilă, a excepției de neconstituționalitate.
<i>Inadmisibilitate</i>	

(Decizia nr. 177/2009, M. Of. nr. 383 din 5 iunie 2009)

### 3. Excepția de neconstituționalitate. Redactarea deficitară a textului. Suplinirea lipsei de reglementare. Atribuția exclusivă a Parlamentului. Inadmisibilitate

<b>Norma criticată</b>	Art. 480 C. civ. 1864, care are următorul cuprins: „ <i>Proprietatea este dreptul ce are cineva de a se bucura și a dispune de un lucru în mod exclusiv și absolut, însă în limitele determinate de lege</i> ”.  Codul civil din 1864 a fost abrogat prin art. 230 lit. a) din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil. În prezent, soluția legislativă criticată a fost preluată în art. 555 C. civ.
<b>Texte constituționale invocate</b>	Reglementarea criticată contravine dispozițiilor constituționale referitoare la libertatea conștiinței și a cultelor, principiului majorității, precum și legislației europene în materie care reglementează obligația statului de a garanta respectarea acestor libertăți prevăzute de Constituția României.
<b>Critica de neconstituționalitate formulată</b>	Se susține că reglementarea actuală a textului de lege criticat „este improprie realităților sociale existente la zi”, întrucât permite „accesarea sa și în cazul unor litigii impropriei aplicării acestui text legal”. De asemenea, se susține că acest text de lege este deficitar deoarece „nu se primește nicio derogare reală, care să îndrume părțile spre legi speciale care să nu vulnerabilizeze judecătorul, ci din contră, să ofere atât acestuia, cât și părților, posibilitatea de a beneficia de o judecată curată, lipsită de interpretări prea vaste și încărcată de orgolii acumulate în timp datorită unor realități nu numai sociale, dar și istorice”.
<b>Analiza criticilor de neconstituționalitate</b>	
<i>Norma legală a fost edictată în lumina dispozițiilor constituționale ale art. 61 alin. (1), care statuează rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, coroborate cu cele ale art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, ce consacră principiul separației puterilor în stat.</i>	<b>Art. 61 și art. 146 lit. d) din Constituție și art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992</b> Instanța de contencios constituțional nu se poate pronunța asupra aspectelor ce vizează modalitatea de interpretare și aplicare a legislației de către instanțele de judecată. Referitor la susținerea autorului excepției privind redactarea deficitară a textului de lege criticat, neadecvată realităților sociale actuale, s-a reținut că norma legală a fost edictată în lumina dispozițiilor constituționale ale <b>art. 61 alin. (1)</b> , care statuează rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, coroborate cu cele ale <b>art. 1 alin. (4)</b> din Legea fundamentală, ce consacră principiul separației puterilor în stat. De aceea, chiar dacă omisiunea de reglementare ori caracterul incomplet al acesteia ar fi reale,

<i>Suplinirea omisiunii de reglementare ori a caracterului incomplet al normei, chiar dacă ar fi reale, nu intră în atribuțiile Curții Constituționale.</i>	suplinirea lipsei de reglementare <b>nu intră</b> în atribuțiile Curții Constituționale.
<b>Soluția pronunțată</b>	S-a dispus respingerea, ca fiind inadmisibilă, a excepției de neconstituționalitate.
<i>Inadmisibilitate</i>	

(Decizia nr. 13/2010, M. Of. nr. 112 din 19 februarie 2010)

#### 4. Critici vizând caracterul incomplet al normei de lege criticate. Competența exclusivă a legiuitorului. Critici vizând aplicarea arbitrară a legii. Competența exclusivă a instanței judecătorești. Inadmisibilitate

<b>Norma criticată</b>	Art. 1088 alin. (2) teza întâi C. civ. 1864, care are următorul cuprins: „Acele daune-interese se cuvin fără ca creditorul să fie ținut a justifica despre vreo pagubă”. Art. 1088 alin. (1) are următorul cuprins: „La obligațiile care au de obiect o sumă oarecare, daunele-interese pentru neexecutare nu pot cuprinde decât dobânda legală, afară de regulile speciale în materie de comerț, de fideiusiune și societate”.
	Codul civil din 1864 a fost abrogat prin art. 230 lit. a) din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil. În prezent, soluția legislativă criticată referitoare la justificarea pagubei a fost preluată, în esență, în art. 1535 C. civ.
<b>Texte constituționale invocate</b>	Art. 16 privind egalitatea în drepturi și art. 21 privind accesul liber la justiție
<b>Critica de neconstituționalitate formulată</b>	Cauza are ca obiect soluționarea unei acțiuni în răspundere patrimonială. Autorul excepției susține că reglementarea criticată îngrădește accesul liber la justiție, deoarece „creditorul nu este ținut a justifica vreo pagubă”, aducând atingere, totodată, și principiului constituțional al egalității în drepturi a cetățenilor.
<b>Analiza criticilor de neconstituționalitate</b>	
<i>Autorul excepției are în vedere, pe de o parte, o omisiune a textului de lege criticat.</i>  <i>Normele legale criticate au fost edictate în lumina dispozițiilor constituționale ale art. 61 alin. (1), care statuează rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, iar omisiunea de reglementare ori caracterul incomplet al acesteia nu poate fi complinită/complinit pe calea controlului de constituționalitate.</i>	<b>Art. 61, art. 126 și art. 146 lit. d) din Constituție și art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992</b> Autorul excepției are în vedere, pe de o parte, o <b>omisiune</b> a textului de lege criticat, întrucât „creditorului i se cuvin daune-interese fără ca acesta să fie obligat a justifica vreo pagubă”, autorul apreciind că „este necesar a se reține existența unei pagube pentru a fi executat debitorul”. În acest context, s-a constatat că normele legale criticate au fost edictate în lumina dispozițiilor constituționale ale <b>art. 61 alin. (1)</b> , care statuează rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, iar omisiunea de reglementare ori caracterul incomplet al acesteia nu poate fi complinită/complinit pe calea controlului de constituționalitate, întrucât în atribuțiile Curții Constituționale nu intră completarea textelor de lege criticate.

<p><i>Autorul excepției critice, pe de altă parte, interpretarea și aplicarea „arbitrară” a textului de lege criticat de către instanțele de judecată.</i></p> <p><i>Competența de a se pronunța asupra acestor aspecte revine în exclusivitate instanțelor judecătorești.</i></p>	<p>Totodată, din analiza motivelor invocate de autorul excepției de neconstituționalitate, rezultă nemulțumirea acestuia față de interpretarea și aplicarea „<b>arbitrară</b>” a textului de lege criticat de către instanțele de judecată, ceea ce creează o situație discriminatorie între justițiabili. Or, aceste susțineri nu pot fi reținute, iar excepția a fost respinsă ca fiind inadmisibilă, deoarece, potrivit prevederilor art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, „<i>Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată [...]</i>”, <b>competența</b> de a se pronunța asupra acestor aspecte revenind în <b>exclusivitate instanțelor judecătorești</b>.</p>
<p><b>Soluția pronunțată</b></p>	<p>S-a dispus respingerea, ca inadmisibilă, a excepției de neconstituționalitate.</p>
<p><i>Inadmisibilitate</i></p>	

(Decizia nr. 1234/2011, M. Of. nr. 758 din 27 octombrie 2011)

## 5. Excepția de neconstituționalitate. Invocarea unei omisiuni legislative. Rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare. Excluderea competenței Curții Constituționale în materie de legiferare. Inadmisibilitate

<p><b>Norma criticată</b></p>	<p>Art. 53 alin. (2) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998, care are următorul cuprins: „(2) <i>Împotriva hotărârii comisiei județene se poate face plângere la judecătoria în a cărei rază teritorială este situat terenul, în termen de 30 de zile de la comunicare</i>”.</p>
<p><b>Texte constituționale și convenționale invocate</b></p>	<p><b>Texte constituționale:</b> Art. 11 privind dreptul internațional și dreptul intern, art. 16 alin. (1) și (2) privind egalitatea în drepturi, art. 20 referitor la tratatele internaționale privind drepturile omului și art. 21 alin. (1) privind accesul liber la justiție</p> <p><b>Texte convenționale:</b> Art. 19 pct. 3 privind limitarea exercițiului libertății de exprimare din Pactul internațional privind drepturile civile și politice, art. 14 privind interzicerea discriminării din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, art. 1 privind interzicerea generală a discriminării din Protocolul nr. 12 adițional la aceeași convenție, art. 2 pct. 1 privind interzicerea discriminării și art. 7 privind egalitatea în fața legii din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 20 privind egalitatea în fața legii și art. 21 privind nediscriminarea din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene</p>
<p><b>Critica de neconstituționalitate formulată</b></p>	<p>Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză având ca obiect soluționarea unei cereri de retrocedare formulate în temeiul Legii fondului funciar nr. 18/1991.</p> <p>Se susține, în esență, că textul de lege criticat instituie o discriminare în cadrul aceleiași categorii de persoane, respectiv aceea a cetățenilor ale căror proprietăți au fost preluate în mod abuziv de către stat, de organizațiile cooperatiste sau de orice alte persoane</p>

	<p>juridice în perioada regimului comunist. Astfel, se arată că, în cazul imobilelor care fac obiect de reglementare al Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, unitatea deținătoare a imobilului a cărui restituire se cere este obligată să se pronunțe în termen de 60 de zile asupra cererii de restituire în natură, prin decizie sau, după caz, prin dispoziție motivată, iar decizia respectivă poate fi atacată în justiție în termen de 30 de zile de la comunicare. Pe de altă parte, potrivit Legii fondului funciar, textul de lege criticat prevede o soluție legislativă similară, respectiv posibilitatea de a ataca în justiție hotărârea comisiei județene, în termen de 30 de zile de la comunicare, fără ca legea să prevadă însă și un termen în decursul căruia comisia județeană să fie obligată să se pronunțe, astfel încât, în lipsa unei hotărâri a comisiei județene, persoana îndreptățită nu se poate adresa justiției, o astfel de acțiune fiind respinsă ca prematur introdusă.</p>
<b>Analiza criticilor de neconstituționalitate</b>	
<p><i>Autorul excepției tinde să solicite Curții Constituționale completarea textului de lege criticat.</i></p> <p><i>Acceptarea unei asemenea critici ar echivala cu transformarea instanței de contencios constituțional într-un legislator pozitiv.</i></p>	<p><b>Art. 61 și art. 146 lit. d) din Constituție și art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992</b></p> <p>Autorul excepției susține, în esență, că, în lipsa unui termen legal în decursul căruia comisia județeană să fie obligată să se pronunțe asupra cererilor sau contestațiilor formulate de către persoanele care au cerut reconstituirea ori constituirea dreptului de proprietate privată asupra terenului, aceasta amână în mod nejustificat soluționarea, astfel încât, în lipsa unei hotărâri a comisiei județene, persoana îndreptățită nu se poate adresa justiției, o astfel de acțiune fiind respinsă ca prematur introdusă.</p> <p>Autorul excepției tinde să solicite Curții Constituționale <b>completarea</b> textului de lege criticat, solicitare care nu poate fi reținută, fiind contrară dispozițiilor art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, care prevăd că, în exercitarea atribuțiilor sale, Curtea Constituțională se pronunță „numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului”. Acceptarea unei asemenea critici ar echivala cu transformarea instanței de contencios constituțional într-un <b>legislator pozitiv</b>, ceea ce ar contraveni art. 61 din Constituție, potrivit căruia „Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării”.</p>
<p><b>Soluția pronunțată</b></p> <p><i>Inadmisibilitate</i></p>	<p>S-a dispus respingerea, ca inadmisibilă, a excepției de neconstituționalitate.</p>

(Decizia nr. 1053/2012, M. Of. nr. 56 din 24 ianuarie 2013)

## TITLUL V. OBLIGAȚIA DE ÎNTREȚINERE

Capitolul I. Dispoziții generale

Capitolul II. Persoanele între care există obligația de întreținere și ordinea în care aceasta se datorează

Capitolul III. Condițiile obligației de întreținere

Capitolul IV. Stabilirea și executarea obligației de întreținere

### CARTEA III. DESPRE BUNURI

#### TITLUL I. BUNURILE ȘI DREPTURILE REALE ÎN GENERAL

Capitolul I. Despre bunuri în general

Secțiunea 1. Despre distincția bunurilor

Secțiunea 2. Produsele bunurilor

Capitolul II. Drepturile reale în general

#### **Art. 553. Proprietatea privată**

**1. Dreptul de proprietate privată. Dreptul de proprietate publică. Înstrăinarea și închirierea bunurilor ce aparțin domeniului privat de interes local sau județean. Procedura licitației publice. Derogare de la dreptul comun. Protecția interesului public. Constituționalitate**

<p><b>Normele criticate</b></p>	<p>Art. 123 alin. (2) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, care are următorul cuprins: „<i>Vânzarea, concesiunea și închirierea [bunurilor ce aparțin domeniului public sau privat, de interes local sau județean, după caz] se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii</i>”.</p> <p>Dispoziția legală criticată a fost abrogată prin art. 597 alin. (2) lit. e) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019. În prezent, soluția legislativă cuprinsă în prevederile legale criticate a fost preluată de art. 108 C. adm.</p>
---------------------------------	--



<p><b>Texte constituționale și convenționale invocate</b></p>	<p><b>Texte constituționale:</b> Art. 44 alin. (2) privind proprietatea privată</p> <p><b>Texte convenționale:</b> Art. 17 parag. 2 privind dreptul de proprietate din Declarația Universală a Drepturilor Omului.</p>
<p><b>Critica de neconstituționalitate formulată</b></p>	<p>Se susține că, prin aplicarea dispozițiilor art. 123 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, titularul dreptului de proprietate asupra terenurilor în litigiu, dobândite prin vânzare-cumpărare directă de la consiliul local, suferă o deposedare arbitrară, de natură a contraveni principiului constituțional al garantării dreptului de proprietate.</p>
<p><b>Analiza criticilor de neconstituționalitate</b></p>	
<p><i>Legiuitorul stabilește o derogare de la dreptul comun în materia înstrăinării și închirierii bunurilor.</i></p> <p><i>Derogarea de la dreptul comun în acest domeniu este instituită în considerarea titularului dreptului de proprie-</i></p>	<p><b>Art. 44 alin. (2) din Constituție</b></p> <p><b>Art. 17 alin. (2) din Declarația Universală a Drepturilor Omului</b> Potrivit dispozițiilor art. 119 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, „<i>Constituie patrimoniu al unității administrativ-teritoriale bunurile mobile și imobile care aparțin domeniului public al unității administrativ-teritoriale, domeniului privat al acesteia, precum și drepturile și obligațiile cu caracter patrimonial</i>” [art. 119 din Legea nr. 215/2001 a fost abrogat prin art. 597 alin. (2) lit. e) C. adm., iar în prezent, soluția legislativă a acestuia fost preluată de art. 286 și art. 354 C. adm.].</p> <p>În ceea ce privește bunurile care aparțin domeniului public de interes local sau județean, acestea sunt supuse unui regim juridic special reglementat prin Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, cu modificările și completările ulterioare, justificat de natura și destinația specială a acestor bunuri. Sub acest aspect, dispozițiile art. 123 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 nu vin decât să reitereze una dintre cerințele impuse prin legea privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, respectiv aceea că închirierea sau concesionarea bunurilor proprietate publică se face prin licitație publică, în condițiile legii.</p> <p>Referitor la domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, acesta este alcătuit din bunuri mobile și imobile, altele decât cele prevăzute în domeniul public, și, potrivit dispozițiilor art. 121 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 [în prezent, art. 355 C. adm.], este supus dispozițiilor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel. Or, prin textul de lege criticat, legiuitorul tocmai în acest sens reglementează, stabilind o <b>derogare</b> de la dreptul comun în materia înstrăinării și închirierii bunurilor. Obligația de a vinde sau închiria bunurile ce aparțin domeniului privat, de interes local sau județean, după caz, cu respectarea anumitor proceduri prevăzute de lege, respectiv prin licitație publică, nu vine în contradicție cu prevederile constituționale cuprinse în art. 44 alin. (2) referitoare la garantarea proprietății private. Astfel, <b>derogarea de la dreptul comun</b> în acest domeniu este instituită în considerarea titularului dreptului de</p>

<p>tate, și anume unitatea administrativ-teritorială, și operează numai cu privire la procedura prin care se realizează vânzarea sau închirierea bunului, iar nu sub aspectul exercițiului prerogativelor dreptului de proprietate.</p> <p>Reglementarea licitației publice ca unică procedură de urmat în cazul înstrăinării sau închirierii bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale garantează protecția interesului public al comunității și înlătură posibilitatea săvârșirii de abuzuri din partea autorităților publice locale.</p>	<p>proprietate, și anume unitatea administrativ-teritorială, și operează numai cu privire la procedura prin care se realizează vânzarea sau închirierea bunului, iar nu sub aspectul exercițiului prerogativelor dreptului de proprietate.</p> <p>Consiliile locale sau județene, în virtutea principiului autonomiei locale, au dreptul și, implicit, obligația de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților pe care le reprezintă, treburile publice locale, una dintre atribuții fiind aceea de a gestiona resursele care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului. O atare gestionare nu poate opera decât în condiții de totală transparență și egalitate pentru toți cetățenii din comunitate. Prin urmare, reglementarea <b>licitației publice</b> ca unică procedură de urmat în cazul înstrăinării sau închirierii bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale garantează protecția interesului public al comunității și înlătură posibilitatea săvârșirii de abuzuri din partea autorităților publice locale.</p>
<p><b>Soluția pronunțată</b></p> <p>Constituționalitate</p>	<p>S-a dispus respingerea excepției de neconstituționalitate.</p>

(Decizia nr. 981/2007, M. Of. nr. 809 din 27 noiembrie 2007)

## 2. Dreptul de proprietate privată al statului. Modalitățile legale prin care se poate realiza diminuarea participației statului la societățile comerciale la care acesta este acționar. Excluderea transferului cu titlu gratuit, prin lege. Caracterul *intuitu personae* al legii. Intruziunea Parlamentului în sfera de competență a autorității executive. Calitatea de subiect de drept public a unității administrativ-teritoriale. Consecințe juridice. Neconstituționalitate

<p><b>Norma criticată</b></p>	<p>Legea nr. 216/2008 privind transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” – SA Constanța, reprezentând 20% din capitalul social, către Consiliul Local al Municipiului Constanța, publicată în M. Of. nr. 734 din 30 octombrie 2008. Actul normativ criticat cuprinde patru articole, potrivit cărora:</p> <p>– Art. 1: „Se aprobă transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională «Administrația Porturilor Maritime» – SA Constanța către Consiliul Local al Municipiului Constanța”;</p> <p>– Art. 2: „Transmiterea acțiunilor se face pe bază de protocol încheiat între Ministerul Transporturilor și Consiliul Local al Municipiului Constanța”;</p> <p>– Art. 3: „În termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Adunarea generală a acționarilor a Companiei Naționale «Administrația Porturilor Maritime» – SA Constanța va proceda la înscrierea mențiunilor necesare la oficiul registrului comerțului, în condițiile legii”;</p>
-------------------------------	---

	<p>– Art. 4: „(1) <i>Consiliul Local al Municipiului Constanța exercită toate drepturile și execută toate obligațiile ce decurg din calitatea de acționar minoritar la Compania Națională «Administrația Porturilor Maritime» – SA Constanța.</i></p> <p>(2) <i>Reprezentanții Consiliului Local al Municipiului Constanța în Adunarea generală a acționarilor a Companiei Naționale «Administrația Porturilor Maritime» – SA Constanța sunt numiți și revocați prin hotărâre a consiliului local, iar membrii consiliului de administrație sunt numiți proporțional cu participarea la capitalul social și sunt revocați prin hotărâre a Adunării generale a acționarilor a Companiei Naționale «Administrația Porturilor Maritime» – SA Constanța”.</i></p>
<b>Texte constituționale invocate</b>	Art. 121 alin. (2) privind autoritățile administrației publice locale și art. 136 alin. (1) și (2) privind proprietatea
<b>Critica de neconstituționalitate formulată</b>	<p>Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată direct de Avocatul Poporului.</p> <p>Se susține, în esență, că transmiterea dreptului de proprietate al statului asupra unui pachet de acțiuni deținute la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” – SA Constanța către Consiliul Local al Municipiului Constanța este de natură a încălca reglementările constituționale referitoare la dreptul de proprietate al statului și al unităților administrativ-teritoriale, și, respectiv, la statutul juridic de autoritate administrativă a consiliului local, deoarece consiliile locale, în calitate de autorități deliberative ale administrației publice locale, nu sunt persoane juridice, și, în consecință, neavând patrimoniu propriu, nu pot fi titulare de drepturi și obligații.</p>
<b>Analiza criticilor de neconstituționalitate</b>	
	<p><b>Art. 121 alin. (2) din Constituție</b></p> <p>Potrivit art. 121 alin. (2) din Constituție, dispoziții dezvoltate, la nivel infraconstituțional, de art. 23 alin. (1) și art. 36 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 215/2001 (în prezent art. 105 și următoarele din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019, respectiv art. 129 alin. (2) lit. c) din același act normativ), consiliul local este un organ deliberativ cu caracter colegial, prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii. În acest sens, în calitate de autoritate a administrației publice locale, consiliul local exercită atribuții privind administrarea domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale, respectiv comune, orașe și municipii. Pe de altă parte, conform art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 (în prezent art. 96 C. adm.), unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte. Rezultă așadar că, în calitatea sa de autoritate</p>

*Unitatea administrativ-teritorială, în calitatea sa de subiect de drept public titular de patrimoniu, este reprezentată în cadrul raporturilor juridice de către consiliul local, acesta din urmă exercitând drepturile și asumându-și obligațiile existente în patrimoniul unității administrativ-teritoriale.*

*Transmiterea dreptului de proprietate asupra pachetului de acțiuni deținut de stat către Consiliul Local al Municipiului Constanța, iar nu către Municipiul Constanța, contravine dispozițiilor constituționale referitoare la statutul juridic constituțional și legal de autoritate administrativă a consiliului local, care nu poate fi el însuși titular de drepturi și obligații asupra bunurilor domeniiale, ci doar să le exercite în numele unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă.*

*Excepția de neconstituționalitate se referă la un act normativ prin care s-a realizat un transfer de acțiuni ce alcătuiesc capitalul social al unei companii naționale la care statul este acționar majoritar, operațiune juridică ce privește bunuri aflate în proprietatea privată a statului.*

*Diminuarea participației statului la societățile comerciale la care acesta este acționar se poate face exclusiv prin modalitățile reglementate de legislația specială în materie, respectiv Legea nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării și O.U.G. nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale (în prezent Legea nr. 173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică).*

deliberativă a administrației publice locale, consiliul local nu are personalitate juridică și prin urmare nu poate avea patrimoniu propriu, astfel încât nu poate exercita drepturi și obligații proprii în cadrul raporturilor juridice. Dimpotrivă, unitatea administrativ-teritorială, în calitatea sa de **subiect de drept public** titular de patrimoniu, în sensul de drepturi și obligații pe care le exercită în legătură cu bunurile din domeniul său public sau privat, este reprezentată în cadrul raporturilor juridice de către consiliul local, acesta din urmă exercitând drepturile și asumându-și obligațiile existente în patrimoniul unității administrativ-teritoriale.

**Transmiterea dreptului de proprietate** asupra pachetului de acțiuni deținut de stat, prin Ministerul Transporturilor, către Consiliul Local al Municipiului Constanța, iar nu către Municipiul Constanța, contravine dispozițiilor art. 121 alin. (2) din Constituție, prin încălcarea statutului juridic constituțional și legal de autoritate administrativă a consiliului local, care nu poate fi el însuși titular de drepturi și obligații asupra bunurilor domeniiale, ci doar să le exercite în numele unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă.

**Art. 135 alin. (2) lit. b) și art. 44 alin. (1) teza întâi și alin. (2) teza întâi din Constituție**

În legătură cu susținerile privind încălcarea dreptului de proprietate privată a statului, se reține că, deși sunt invocate dispozițiile constituționale cuprinse în art. 136 alin. (1) și (2), referitoare la formele proprietății și la garantarea și ocrotirea prin lege a proprietății publice, în realitate, având în vedere că excepția de neconstituționalitate se referă la un act normativ prin care s-a realizat un transfer de acțiuni ce alcătuiesc capitalul social al unei companii naționale la care statul este acționar majoritar, operațiune juridică ce privește bunuri aflate în proprietatea privată a statului, nu poate fi vorba decât de o invocare a dispozițiilor art. 44 alin. (1) teza întâi și alin. (2) teza întâi din Constituție, potrivit cărora dreptul de proprietate și proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular.

**Diminuarea participației statului** la societățile comerciale la care acesta este acționar se poate face, potrivit art. 4 din Legea nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, publicată în M. Of. nr. 215 din 28 martie 2002 (în prezent, dispozițiile Legii nr. 137/2002 sunt suspendate, pentru o perioadă de doi ani, prin art. 3 din Legea nr. 173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, publicată în M. Of. nr. 736 din 13 august 2020), numai prin următoarele modalități: a) vânzarea de acțiuni, b) majorarea de capital social prin aport de capital privat, b<sup>1</sup>) majorarea capitalului social prin aport de capital, în cazul societăților comerciale aflate în portofoliul Ministerului Economiei și Comerțului, c) transferul cu titlu gratuit sau vânzarea activelor cu caracter social sau orice combinație a

*De lege lata, printre modalitățile diminuării participației statului la companiile naționale la care acesta este acționar nu se regăsește transferul de acțiuni cu titlu gratuit.*

*Transferul de acțiuni deținute de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” – SA Constanța nu se poate realiza decât prin vânzare, în cadrul unui proces de privatizare.*

*Dreptul de proprietate privată al statului este influențat de principiile constituționale de bază care călăuzesc însăși existența statului, între care se află și prin-*

metodelor prevăzute la lit. a)-c). Pe de altă parte, O.U.G. nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, publicată în M. Of. nr. 381 din 29 decembrie 1997, cu modificările și completările ulterioare (act normativ suspendat, în prezent, în temeiul art. 3 din Legea nr. 173/2020), reglementând cadrul juridic pentru desfășurarea procesului de privatizare, prevede vânzarea de acțiuni la societățile comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar, indiferent de numărul acțiunilor pe care le deține, inclusiv la societățile naționale, companiile naționale și celelalte societăți comerciale rezultate din reorganizarea regiilor autonome de interes național sau local, pe baza principiului formării prețului de vânzare în baza raportului dintre cerere și ofertă, iar potrivit art. 3 lit. e) teza finală din acest act normativ, cumpărător al acțiunilor nu poate fi o persoană juridică română de drept public.

Prin urmare, de *lege lata*, printre **modalitățile diminuării participației statului** la companiile naționale la care acesta este acționar nu se regăsește transferul de acțiuni cu titlu gratuit. Dimpotrivă, potrivit art. 4 din Legea nr. 137/2002, diminuarea participației statului se poate face prin vânzarea de acțiuni, iar transferul cu titlu gratuit este posibil numai în ceea ce privește active cu caracter social (de tipul creșe, grădinițe, cabinete medicale, dispensare, cămine de nefamiliști sau blocuri de locuințe, cantine, centrale sau puncte termice, grupuri școlare de orice tip, baze sportive și de agrement, indiferent de tipul acestora, utilități de interes local sau zonal, gospodării-anexe și alte asemenea active, inclusiv dotările și terenul aferent acestora, în sensul art. 3 lit. d) din Legea nr. 137/2002), transferul acestora din urmă fiind reglementat, în art. 15 din acest act normativ, cu titlu gratuit și cu prioritate către autoritățile administrației publice locale sau instituții publice. Prin urmare, potrivit legislației în vigoare, **transferul de acțiuni** deținute de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” – SA Constanța nu s-ar putea realiza decât prin vânzare, în cadrul unui proces de privatizare.

Din această perspectivă, încălcarea dispozițiilor art. 44 alin. (1) teza întâi și alin. (2) teza întâi urmează a fi analizată în corelare cu prevederile art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție, potrivit cărora statul are obligația să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică. Așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, drepturile fundamentale consacrate prin Constituție nu au o existență abstractă, ele exercitându-se în corelare și coroborare cu celelalte prevederi constituționale. Această interdependență funcțională determină atât cadrul în care aceste drepturi se exercită, cât și conținutul material concret al acestora. Prin urmare, drepturile fundamentale, cum este, în speță, dreptul de proprietate privată al statului, sunt influențate de **principiile constituționale** de bază care călăuzesc însăși existența statului, între care se află și

*principiul protejării intereselor naționale în activitatea economică.*

*Transferul cu titlu gratuit a 20% din pachetul de acțiuni deținut de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” – SA Constanța este în dezacord cu principiul esențial al modalității de diminuare a participăției statului în economie, respectiv acela al vânzării acțiunilor la cel mai bun preț obținut, în vederea promovării intereselor generale ale societății, ceea ce contravine dispozițiilor art. 44 alin. (1) teza întâi și alin. (2) teza întâi, precum și art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție.*

*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 competența exclusivă a Guvernului.*

*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 transmiterea pachetului de acțiuni deținut de stat, reprezentat de Ministerul Transporturilor, către Municipiul Constanța, reprezentat de Consiliul Local.*

*Exercitarea dreptului de dispoziție asupra unui pachet de acțiuni deținut de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” – SA Constanța,*

principiul protejării intereselor naționale în activitatea economică. Mai mult, acțiunea statului în concordanță cu interesul național se constituie într-o garanție a cetățenilor referitoare la protecția propriilor drepturi și libertăți (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1533/2011, publicată în M. Of. nr. 905 din 20 decembrie 2011, precum și Decizia nr. 80/2014, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014, parag. 397). Din această perspectivă, **transferul cu titlu gratuit** a 20% din pachetul de acțiuni deținut de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” – SA Constanța este în dezacord cu principiul esențial al modalității de diminuare a participăției statului în economie, respectiv acela al vânzării acțiunilor la cel mai bun preț obținut, în vederea promovării intereselor generale ale societății, ceea ce contravine dispozițiilor art. 44 alin. (1) teza întâi și alin. (2) teza întâi, precum și art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție.

#### **Art. 1 alin. (4) din Constituție**

Pe de altă parte, potrivit jurisprudenței sale (Decizia nr. 1/2014, publicată în M. Of. nr. 123 din 19 februarie 2014, parag. 146), vânzarea de acțiuni sau trecerea cu **titlu gratuit** a acestora în proprietatea privată a unei unități administrativ-teritoriale, cum este și cazul de față, 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.

Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc (a se vedea Decizia nr. 600/2005, publicată în M. Of. nr. 1060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970/2007, publicată în M. Of. nr. 796 din 22 noiembrie 2007 sau Decizia nr. 494/2013, publicată în M. Of. nr. 819 din 21 decembrie 2013).

Astfel, 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 transmiterea pachetului de acțiuni deținut de stat, reprezentat de Ministerul Transporturilor, către Municipiul Constanța, reprezentat de Consiliul Local. Însă exercitarea **dreptului de dispoziție** asupra unui pachet de acțiuni deținut de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” – SA Constanța, opera-

<p><i>operațiune juridică ce se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ, nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății.</i></p> <p><i>Parlamentul a intrat în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ.</i></p> <p><i>Legiuitorul, fie original sau delegat, nu are competența de a realiza, printr-un act normativ de reglementare primară, transferul intuitu personae și cu titlu gratuit a acțiunilor aflate în proprietatea privată a statului către unitățile administrativ-teritoriale.</i></p>	<p>țiune juridică ce se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ, nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății. Din această perspectivă, actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de <b>competență a autorității executive</b>, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ.</p> <p>În consecință, legiuitorul, fie <b>original sau delegat</b>, nu are competența de a realiza, printr-un act normativ de reglementare primară, transferul <i>intuitu personae</i> și cu titlu gratuit a acțiunilor aflate în proprietatea privată a statului către unitățile administrativ-teritoriale, dar are, în schimb, posibilitatea de a reglementa, printr-o lege-cadru, regulile, procedurile și condițiile în care Guvernul să poată realiza un transfer cu titlu oneros către unitățile administrativ-teritoriale, cu respectarea dispozițiilor art. 1 alin. (4), art. 44 și art. 135 din Constituție.</p>
<p><b>Efectele deciziei</b></p>	<p>În acord cu prevederile art. 147 alin. (1) din Legea fundamentală, de la data publicării prezentei decizii, prevederile Legii nr. 216/2008 sunt suspendate de drept, pe durata unui termen de 45 de zile, urmând să își înceteze efectele juridice la expirarea acestui termen. În consecință, la data publicării deciziei, prin efectul acesteia, pachetul de 1.369.125 de acțiuni, reprezentând 20% din capitalul social al Companiei Naționale „Administrația Porturilor Maritime” – SA Constanța, revine statului.</p>
<p><b>Soluția pronunțată</b></p> <p><i>Neconstituționalitate</i></p>	<p>S-a dispus admiterea excepției de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și s-a constatat că Legea nr. 216/2008 privind transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” – SA Constanța, reprezentând 20% din capitalul social, către Consiliul Local al Municipiului Constanța este neconstituțională, în ansamblu.</p>

(Decizia nr. 574/2014, M. Of. nr. 889 din 8 decembrie 2014)

### 3. Domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale. Circulația juridică a bunurilor care îl compun. Exercițarea dreptului de proprietate privată. Regim juridic derogator de la dreptul comun. Neîncălcarea principiului autonomiei locale. Constituționalitate

<p><b>Norma criticată</b></p>	<p>Art. 121 alin. (2) și art. 123 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, cu modificările și completările ulterioare, care au următorul cuprins:</p>
-------------------------------	---