

**DECIZIA nr.685
din 30 septembrie 2020**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.I din Legea pentru modificarea
Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru
finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor
preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist, precum și pentru
modificarea și completarea Legii nr.46/2008 - Codul silvic**

Nepublicată

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona – Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- 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 dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.46/2008 - Codul silvic, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4969 din 21 august 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.1374A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se susține că legea criticată contravine art.1 alin.(5) referitor la principiul legalității, art.126 alin.(6) privind controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, art.136 alin.(3) și (4) referitoare la bunurile proprietate publică, precum și art.147 alin.(4) din Constituție.

4. Se arată că prevederile art.I pct.2 din legea criticată modifică dispozițiile art.13 alin.(1) din Legea nr.165/2013, instituind, în esență, excepții de la regula restituirii în natură a terenurilor forestiere pe vechile amplasamente. În acest sens, se susține că, dacă în ceea ce privește situația terenurilor care au fost în proprietatea statului înainte de anul 1948 se prevede parcurgerea procedurii de trecere a terenurilor din domeniul public al statului în cel privat al acestuia, în cazul terenurilor care au intrat în proprietatea statului după anul 1948, norma cuprinsă în teza a III-a a alin.(1) al art.13 din Legea nr.165/2013 este neclară, întrucât din redactarea acesteia rezultă că ar fi posibilă trecerea de drept a terenurilor din domeniul public în cel privat al statului, fără parcurgerea unei proceduri administrative de trecere interdomenială, ceea ce contravine dispozițiilor Codului administrativ ce prevăd parcurgerea unei proceduri administrative de trecere a unui bun din domeniul public al statului în cel privat al acestuia și, implicit, celor ale art.1 alin.(5) din Constituție. Pe de altă parte, din redactarea normei criticate rezultă că restituirea terenurilor forestiere aflate la data soluționării cererii în domeniul public al statului, și care este în mod intrinsec afectat unei utilități publice, se va face direct din domeniul public al statului, ceea ce contravine dispozițiilor art.136 alin.(4) din Constituție, precum și celor din Codul civil, potrivit cărora bunurile proprietate publică sunt inalienabile.

5. Autorul obiecției mai arată că, potrivit prevederilor art.I pct.2 [cu referire la art.13 alin.(1) teza a treia] din legea criticată, restituirea terenurilor forestiere care au intrat în proprietatea statului după anul 1948 se face de către comisiile locale și județene de fond funciar, respectiv de către comisia de fond funciar a Municipiului București, în temeiul prevederilor legale în vigoare. Pe de altă parte, potrivit art.I pct.1 din legea criticată, care modifică art.6 alin.(5) din Legea nr.165/2013, se instituie o procedură de trecere din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia a terenurilor forestiere care au fost în proprietatea statului înainte de anul 1948 și care fac obiectul reconstituirii dreptului de proprietate, procedură ce va fi demarată de către Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor și Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, la propunerea comisiilor județene de fond funciar sau, după caz, a comisiilor de fond funciar a Municipiului București.

6. Astfel, se arată că, prin faptul că prevederile art.I pct.2 [cu referire la art.13 alin.(1) teza a treia din Legea nr.165/2013] din legea criticată, nu fac trimitere la art.6 alin.(5) din Legea nr.165/2013,

astfel cum a fost modificat prin legea criticată, acestea reprezintă norme neclare și lipsite de previzibilitate, care permit interpretarea că pentru terenurile intrate în proprietatea statului după anul 1948 nu va mai fi necesar transferul interdomenial, prealabil retrocedării - similar terenurilor forestiere care s-au aflat în proprietatea statului român înainte de anul 1948 (teza a II-a a alin.(1) al art.13 din Legea nr.165/2013, astfel cum a fost modificat prin art.I pct.2 din legea criticată), ceea ce contravine dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție referitor la principiul legalității.

7. Se mai susține că, în Avizul Consiliului Legislativ nr.984 din 6 decembrie 2019, referitor la propunerea legislativă privind unele măsuri pentru deblocarea procesului de restituire a terenurilor către foștii proprietari, se arată că norma cuprinsă în art.13 alin.(1) teza a treia din Legea nr.165/2013, astfel cum a fost modificată, permite trecerea direct în proprietatea privată a statului a terenurilor forestiere aflate în domeniul public al statului, ceea ce contravine dezlegărilor de principiu date de instanța de contencios constituțional prin Decizia nr.395 din 13 iunie 2017. În această decizie, Curtea Constituțională a reținut că prevederile art.13 alin.(1) din Legea nr.165/2013 sunt constituționale în măsura în care restituirea terenurilor forestiere aparținând domeniului public al statului se realizează numai după trecerea prealabilă a acestor terenuri în domeniul privat al statului, în condițiile legii.

8. Autorul obiecției mai susține că prevederile art.I pct.2 [cu referire la art.13 alin.(1) teza a treia din Legea nr.165/2013] din legea criticată au un conținut neclar și lipsit de previzibilitate, deoarece nu trimit în mod expres la art.6 alin.(5) din Legea nr.165/2013, astfel cum a fost modificat prin art.I pct.1 din legea criticată, care instituie o procedură de trecere din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia a terenurilor forestiere care au fost în proprietatea statului înainte de anul 1948, iar această neclaritate conduce la interpretări contrare normelor și principiilor constituționale. Astfel, interpretarea potrivit căreia art.13 alin.(1) teza a treia din Legea nr.165/2013, astfel cum a fost modificat prin art.I pct.2 din legea criticată, reglementează o dezafectare *ope legis* a bunurilor din domeniul public al statului, prin trecerea respectivelor terenuri forestiere în domeniul privat, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate în favoarea foștilor proprietari, contravine dispozițiilor art.361 din Codul administrativ, ce nu prevăd o trecere de drept a unui bun din domeniul public în cel privat al statului. De altfel, nici art.10 alin.(2) din Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia nu prevedea o astfel de posibilitate. Se mai susține că, în vederea stabilirii regimului juridic aplicabil bunurilor în cauză, momentul de reper îl constituie data soluționării cererii de retrocedare. Astfel, cererea va putea fi direct soluționată favorabil numai în situația în care bunurile sunt în domeniul privat al statului, iar în măsura în care acestea fac parte din domeniul public, este necesară parcurgerea procedurii administrative de transfer interdomenial.

9. Totodată, se mai susține că prevederile art.I pct.2 din legea criticată, cu referire la art.13 alin.(1) din Legea nr.165/2013, contravin dispozițiilor art.126 alin.(6) din Constituție, deoarece, așa cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, (Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, parag. 180), transferul interdomenial *ope legis* eludează și controlul judecătoresc asupra actelor administrative (hotărâri de Guvern) de trecere a bunurilor respective din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, control garantat prin art.126 alin.(6) din Constituție.

10. Autorul obiecției mai susține că, în acord cu prevederile art.136 alin.(4) teza întâi din Constituție, ale art.861 alin.(1) și art.864 din Codul civil, bunurile proprietate publică nu pot fi înstrăinate decât după parcurgerea unei proceduri legale care să asigure posibilitatea statului de a stinge regimul de proprietate publică, prin trecerea bunului în cauză din proprietatea publică a statului în cea privată a acestuia. Aplicarea acestui mecanism cunoaște două limitări, respectiv în situațiile în care bunul face parte din proprietatea publică exclusivă, potrivit Constituției, sau în situațiile în care legea interzice expres trecerea anumitor bunuri în proprietatea privată a statului. În acest sens, se arată că, potrivit art.34 din Codul silvic, „terenurile forestiere proprietate publică a statului nu fac obiectul constituirii dreptului de proprietate sau al vreunui dezmembrământ al acestuia”, astfel încât este necesară trecerea terenurilor forestiere respective din proprietatea publică a statului în proprietatea sa privată, anterior atribuirii acestor terenuri în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice, în condițiile Legii nr.165/2013. Astfel, având în vedere că, potrivit art.136 alin.(3) din Constituție și precum și în temeiul Codului silvic, terenurile forestiere nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice, acestea pot fi destinate reconstituirii dreptului de proprietate privată în condițiile legii speciale, însă numai după trecerea lor în domeniul privat al statului, păstrându-se astfel un just echilibru între protecția drepturilor foștilor proprietari și realizarea interesului general al societății în apărarea și garantarea dreptului de proprietate publică al statului, în acord cu principiile enunțate în art.2 din Legea nr.165/2013.

11. În concluzie, autorul obiecției arată că norma criticată - ce permite reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra unui teren forestier aflat, la data soluționării cererii, în domeniul public al statului, și care este în mod intrinsec afectat unei utilități publice - contravine atât dispozițiilor art.136 alin.(2) și (4) din Legea fundamentală, prin afectarea regimului juridic al dreptului de proprietate publică,

cât și dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(5) referitoare la respectarea Constituției și a supremației sale.

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 comunica punctele lor de vedere.

13. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

14. Cu privire la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, se arată că principiul legalității impune obligația ca normele adoptate să fie precise, clare și previzibile. În acest context, se invocă jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la exigențele de calitate a legii.

15. Referitor la sesizarea Președintelui României prin care se susține că teza a III-a a alin.(1) al art.13 din Legea nr.165/2013 ar fi neclară, în sensul că din redactarea acesteia rezultă imposibilitatea trecerii de drept a terenurilor din domeniul public în cel privat al statului, fără parcurgerea unei proceduri administrative de trecere interdomenială, așa cum este prevăzut de Codul administrativ, se arată că, în practică, începând cu anul 1991, autoritățile competente, respectiv comisiile județene de fond funciar, au reconstituit dreptul de proprietate asupra terenurilor forestiere care făcuseră obiectul naționalizării fără ca, în prealabil, să se fi aprobat, prin hotărâre de Guvern, transferul interdomenial al acestora. Se arată că acest lucru a fost și este posibil întrucât reconstituirea dreptului se face cu aplicarea unor proceduri expres reglementate de legile speciale, respectiv prin intermediul comisiilor județene de fond funciar, care sunt conduse de reprezentantul Guvernului în teritoriu și din care fac parte reprezentanții instituțiilor cu atribuții în administrarea bunurilor din domeniul public al statului. Prin stabilirea acestor proceduri, legiuitorul a urmărit să simplifice procesul de restituire, astfel încât tuturor beneficiarilor să li se aplice un mecanism care să nu fie condiționat de emiterea unor hotărâri de Guvern, ca acte normative cu caracter individual, ci de emiterea unor hotărâri ale comisiilor județene de fond funciar, structuri responsabile de verificarea condițiilor legale.

16. Se mai arată că, în ceea ce privește condiționarea procesului de restituire a terenurilor forestiere, care au făcut obiectul naționalizării, de un transfer interdomenial prealabil, ar fi într-o gravă contradicție cu scopul Legii nr.165/2013, respectiv acela de a accelera procesul de restituire a proprietăților preluate abuziv, în scopul finalizării acestuia. Mai mult decât atât, dacă legea ar impune în mod expres o astfel de condiționare, ar însemna ca fiecare cerere de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere să fie soluționată, în practică, printr-o hotărâre de Guvern.

17. Se mai arată că procedura de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere a fost reglementată, încă din anul 1991, prin legi speciale, adoptate de Parlamentul, ca putere legislativă, iar fără excepție, retrocedarea terenurilor forestiere s-a făcut în baza legilor fondului funciar (Legea nr.18/1991, Legea nr.169/1997, Legea nr.1/2000, Legea nr.247/2005), prin hotărâri ale comisiilor județene de fond funciar, pe suprafețe puse la dispoziție de unitățile și subunitățile silvice din subordinea Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva, precum și de ceilalți deținători ai terenurilor forestiere, fără ca legiuitorul să condiționeze reconstituirea dreptului de emiterea unor hotărâri de Guvern privind un prealabil transfer interdomenial.

18. Se mai arată că Parlamentul, în calitate de unică autoritate legiuitoare, a adoptat actul normativ în mod legitim și asumut, conform Constituției, principiul legalității stând la baza oricăror acte adoptate de acest organ reprezentativ.

19. Cu privire la critica de neconstituționalitate raportată la prevederile art.136 alin.(4), se mai arată că restituirea pădurilor și diversificarea formelor de proprietate, ca rezultat al acestui proces, au provocat în ultimii ani numeroase interpretări cu privire la conținutul dreptului de proprietate privată asupra pădurii. Pe acest fond, prin legea ce face obiectul sesizării de neconstituționalitate s-a urmărit clarificarea procedurii ce trebuie urmată pentru aplicarea corectă și unitară a legilor de reparație cu privire la păduri. Astfel, legea face o distincție clară între structurile de proprietate asupra terenurilor forestiere ce ar putea face obiectul reconstituirii dreptului de proprietate, și anume între terenurile forestiere care s-au aflat în proprietatea statului înainte de anul 1948, pe de o parte, și terenurile forestiere care s-au aflat în proprietatea privată și au trecut la stat prin naționalizare, după anul 1948, pe de altă parte. Legile de retrocedare sunt legi speciale cu caracter reparatoriu și au o componentă istorică importantă. Obiectivul urmărit prin adoptarea acestor legi a fost acela ca statul să restituie foștilor proprietari ceea ce și-a însușit abuziv în perioada comunistă.

20. În acest sens, se mai arată că, la momentul reglementării inițiale a restituirii terenurilor forestiere, legiuitorul a vizat pădurile care au făcut obiectul dreptului de proprietate privată și care au trecut la stat prin efectul Constituției din 1948. Pentru atingerea acestui scop, au fost stabilite, prin legi, termene și proceduri administrative pe care atât persoanele interesate, cât și statul, prin instituțiile sale, aveau obligația să le urmeze.

21. Se arată că dreptul legal al foștilor proprietari de a formula cereri de retrocedare a pădurilor echivalează cu eliminarea de către legiuitor a caracterului insesizabil al unor bunuri înregistrate în domeniul public al statului. Legile de retrocedare și-au produs și continuă să își producă efectele potrivit scopului pentru care au fost adoptate. Este general acceptat faptul că o lege specială poate institui o derogare de la legea generală în aceeași materie, în acord cu principiul de drept *specialia generalibus derogant* și cu normele de tehnică legislativă în vigoare, însă prin derogarea instituită nu pot fi lipsite de eficiență dispoziții din Legea fundamentală. În condițiile în care terenurile forestiere nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice în sensul art.136 alin.(3) din Constituție, nu se poate pleca de la premisa inalienabilității acestui tip de bunuri, mai ales în condițiile existenței unor legi de retrocedare a fostelor proprietăți. De altfel, și legea organică în materia administrării fondului forestier național – Codul silvic, prevede posibilitatea dezafectării terenurilor forestiere din domeniul public al statului și a trecerii acestora în domeniul său privat, prin decizia autorității competente.

22. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată, în măsura în care art.13 alin.(l) teza a treia din legea criticată poate fi interpretat în sensul în care restituirea terenurilor forestiere aparținând domeniului public al statului se realizează fără trecerea prealabilă a acestor terenuri în domeniul privat al statului, în condițiile art.361 din Codul administrativ. În acest sens, apreciază că, în măsura în care interpretarea tezei a treia din art.13 alin.(l) din Legea nr.165/2013 nu ar avea în vedere transferul interdomenial al terenurilor forestiere anterior reconstituirii dreptului de proprietate, reglementarea este de natură să afecteze principiul legalității consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, regimul juridic al proprietății publice consacrat de art.136 alin.(3) și (4) din Constituție și controlul judecătoresc al actelor administrative consacrat de art.126 alin.(5) din Legea fundamentală. De asemenea, apreciază că relevante în acest domeniu sunt cele reținute prin Decizia nr.23 din 17 octombrie 2011, pronunțată în soluționarea unui recurs în interesul legii de către Înalta Curte de Casație și Justiție. Prin această decizie, Înalta Curte a interpretat sintagma „*în condițiile legii*” din art.10 alin.(2) din Legea nr.1/2000 aceasta trebuie raportată la dispozițiile-cadru ale Legii nr.213/1998 și, prin urmare, la obligativitatea parcurgerii procedurii de trecere din domeniul public în domeniul privat, prin hotărâre a Guvernului. Sancțiunea nerespectării competenței și a procedurii de dezafectare a terenurilor din domeniul public și de trecere a acestora în domeniul privat este expres prevăzută de art.11 alin.(2) din Legea nr.213/1998, respectiv nulitatea absolută.”

23. Se mai apreciază că aceleași dispoziții ale art.10 alin.(2) și art.11 alin.(2) din Legea nr.213/1998 sunt preluate și de art.361 alin.(1), alin.(3) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. În consecință, considerentele din decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.23 din 17 octombrie 2011 rămân aplicabile și potrivit noii reglementări referitoare la trecerea bunurilor din domeniul public în domeniul privat al statului în vederea reconstituirii dreptului de proprietate, fiind necesar să se realizeze dezafectarea bunului și să se justifice pierderea uzului și interesului public național.

24. Astfel, se apreciază că este necesară parcurgerea procedurii administrative pentru trecerea bunului din domeniul public în domeniul privat al statului. În acest fel, dacă nu ar fi urmată procedura prevăzută de art.361 din Codul administrativ și în cazul reconstituirii dreptului de proprietate pentru terenurile forestiere, s-ar ajunge la situația în care terenurile ar trece *ope legis* din domeniul public al statului în domeniul privat al statului în vederea reconstituirii dreptului de proprietate. Or, potrivit art.136 alin.(4) din Constituție, bunurile proprietate publică sunt inalienabile. Prin urmare nu este posibilă trecerea bunurilor din proprietatea publică a statului în proprietatea privată a celui îndreptățit la reconstituirea dreptului de proprietate *ope legis*. Se invocă, în acest sens, și Decizia Curții Constituționale nr.395 din 13 iunie 2017.

25. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, republicată, reține următoarele:

26. 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.

27. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru modificarea Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.46/2008 - Codul silvic, lege adoptată de Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, la data de 28 iulie 2020. Analizând motivarea obiecției

de neconstituționalitate, Curtea reține că obiectul acesteia îl constituie dispozițiile art. I din legea criticată, potrivit cărora: <<Art. I. - Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire în natură sau prin echivalent a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 278 din 17 mai 2013, cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Alineatul (5) al articolului 6, se modifică și va avea următorul cuprins:

„(5) La propunerea comisiilor județene de fond funciar sau, după caz, a comisiei de fond funciar a Municipiului București Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților demarează procedurile legale necesare în vederea schimbării regimului juridic al terenurilor agricole ce fac obiectul situației centralizatoare, aflate în proprietatea publică a statului, și trecerii acestora, în condițiile legii, în proprietatea privată a statului pentru a fi afectate restituirii în natură. În aceleași condiții, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor și Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților demarează procedurile legale de trecere a terenurilor forestiere care au fost în proprietatea statului înainte de anul 1948 și care fac obiectul reconstituirii dreptului de proprietate din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia. Datele de identificare ale terenurilor pentru care se propune schimbarea regimului juridic vor fi furnizate de deținătorii acestora.”

2. Alineatul (1) al articolului 13 se modifică și va avea următorul cuprins:

„(1) În situația în care restituirea terenurilor forestiere pe vechile amplasamente nu este posibilă, reconstituirea dreptului de proprietate se face pe alte amplasamente de pe raza unității administrativ-teritoriale, chiar dacă acestea s-au aflat în proprietatea statului român înainte de anul 1948, au intrat în proprietatea statului sau au fost incluse în amenajamente silvice după această dată. Restituirea terenurilor forestiere care s-au aflat în proprietatea statului român înainte de anul 1948 se face în condițiile legii, cu respectarea prevederilor art. 6 alin. (5). Restituirea terenurilor forestiere care au intrat în proprietatea statului după anul 1948, respectiv terenurile proprietate privată ce au făcut obiectul naționalizării, se face de către comisiile locale și județene de fond funciar, respectiv de către comisia de fond funciar a Municipiului București, conform prevederilor legale în vigoare.”>>

28. Autorul obiecției susține că legea criticată contravine prevederilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (5) referitor la principiul legalității, art. 126 alin. (6) privind controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, art. 136 alin. (3) și (4) referitoare la bunurile proprietate publică, precum și art. 147 alin. (4) din Constituție.

(1) Parcursul legislativ al legii analizate

29. Propunerea legislativă privind unele măsuri pentru deblocarea procesului de restituire a terenurilor către foștii proprietari a fost adoptată de Senat la data de 23 aprilie 2020, ca urmare a depășirii termenului de adoptare, potrivit art. 75 alin. (2) teza a treia din Constituție, după care a fost transmisă Camerei Deputaților. La data de 6 mai 2020 și 12 mai 2020 a primit avize de la Comisia pentru drepturile omului, culte și minorități naționale, și, respectiv, de la Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului, iar la data de 30 iunie 2020 a primit raport favorabil (10 amendamente admise) de la Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice, Comisia juridică, de disciplină și imunități și Comisia pentru mediu și echilibru ecologic. Dezbaterile asupra propunerii legislative au avut loc la data de 28 iulie 2020, fiind adoptată, cu titlul “Lege pentru modificarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 46/2008 - Codul silvic”, de Camera decizională, cu 185 de voturi „pentru”, 27 de voturi „contra” și 62 abțineri. La aceeași dată a fost depusă la Secretarul general al Camerei Deputaților, în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar la data de 3 august 2020 a fost trimisă Președintelui României, în vederea promulgării. Președintele României a formulat obiecția de neconstituționalitate la data de 21 august 2020, care face obiectul prezentului dosar.

(2) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

30. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, este necesară verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea în acest sens Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 31 mai 2018, paragraful 27, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

31. Sub aspectul titularului dreptului de sesizare, obiecția de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

32. Referitor la termenul în care poate fi sesizată instanța de control 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. Cu privire la acest aspect, se constată că legea supusă controlului a fost adoptată, în procedură ordinară, de Camera Deputaților, cameră decizională, în data de 28 iulie 2020, a fost depusă, la aceeași dată, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 3 august 2020.

33. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 21 august 2020, astfel încât sesizarea de neconstituționalitate fiind formulată în termenul de 20 zile prevăzut de art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, Curtea reține că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

34. În vederea analizării îndeplinirii de către prezenta sesizare a celei de-a treia condiții de admisibilitate - obiectul controlului de constituționalitate, Curtea reține că obiecția de neconstituționalitate vizează o lege adoptată de Parlament și trimisă spre promulgare, care nu a fost publicată în Monitorul Oficial al României, și, deci, nu este în vigoare.

35. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, Curtea urmează să examineze pe fond obiecția de neconstituționalitate.

(3) Analiza obiecției de neconstituționalitate

36. Cu privire la restituirea în natură a terenurilor forestiere, Curtea reține că în jurisprudența sa în materie (Decizia nr.395 din 13 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.574 din 18 iulie 2017, parag. 37 și 38), analizând comparativ Legea nr.165/2013, pe de o parte, și legislația cu caracter reparator anterioară, pe de altă parte, a constatat că Legea nr.165/2013 instituie în mod expres reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra unor terenuri forestiere, proprietate publică a statului, terenuri ce au intrat în domeniul public înainte de naționalizarea terenurilor forestiere prin Constituția din 1948, prin urmare obiectul reconstituirii nu îl constituie terenuri ce s-au aflat în proprietatea persoanelor fizice sau juridice și au intrat în proprietatea statului în temeiul unei legislații cu caracter abuziv, adoptată în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989. S-a mai arătat, în decizia menționată, că situația premisă a acestei opțiuni a legiuitorului o reprezintă imposibilitatea reconstituirii dreptului de proprietate privată pe vechiul amplasament, atunci când terenurile (forestiere) situate pe acest amplasament au fost atribuite, în mod legal, altor persoane.

37. Totodată, prin Deciziile nr.605 din 28 aprilie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.415 din 17 iunie 2009, și Decizia nr.652 din 28 aprilie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.415 din 17 iunie 2009, Curtea Constituțională a constatat că prevederile art.24 alin.(1²), (1⁴) și (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 „sunt neconstituționale în ceea ce privește dreptul foștilor proprietari de a opta pentru atribuirea unei suprafețe echivalente din fondul forestier proprietate de stat”, iar în considerentele deciziilor menționate a nuanțat motivele de neconstituționalitate, arătând că acestea privesc, în principal, posibilitatea fostului proprietar de a exercita în mod abuziv dreptul de opțiune asupra unui alt amplasament, refuzând succesiv oferta statului, până când aceasta este în acord cu interesul său personal. Cu alte cuvinte, așa cum a statuat Curtea Constituțională, „întrucât legea nu prevede condițiile în care oferta statului având ca obiect alte terenuri decât vechile amplasamente poate fi acceptată sau refuzată de proprietar, dispozițiile criticate sunt susceptibile de a fi interpretate și aplicate în mod arbitrar.” (Decizia nr.605 din 28 aprilie 2009).

38. De asemenea, prin Decizia nr.748 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 1 februarie 2016, paragrafele 26-28, Curtea a statuat că „opțiunea legiuitorului de a se reconstitui dreptul de proprietate privată asupra unor asemenea terenuri [proprietate publică a statului] este posibilă, deoarece există o procedură legală în temeiul căreia ele pot fi trecute din proprietatea publică în cea privată a statului, neafectându-se, astfel, caracterul insesizabil al proprietății publice.” De asemenea s-a mai statuat că „bunurile proprietate publică nu pot fi înstrăinate, sub nicio formă, însă legiuitorul a prevăzut (...) un mecanism care să asigure posibilitatea

statului de a stinge regimul de proprietate publică, respectiv prin trecerea bunului în cauză din proprietatea publică a statului în cea privată a acestuia. Aplicarea acestui mecanism cunoaște două limitări, respectiv în situațiile în care bunul face parte din proprietatea publică potrivit Constituției sau legea interzice expres trecerea anumitor bunuri în proprietatea privată a statului. În consecință, (...) instanțele judecătorești sunt cele în măsură să verifice dacă reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale s-a realizat ulterior trecerii acestor bunuri în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, după caz, cu respectarea procedurii menționate, respectiv cu îndeplinirea cerințelor art.10 alin.(2) din Legea nr.213/1998 (...)"

39. În ceea ce privește dispozițiile art.13 alin.(1) din Legea nr.165/2013, prin Decizia nr.395 din 13 iunie 2017, anterior citată, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că aceste prevederi legale sunt constituționale în măsura în care restituirea terenurilor forestiere aparținând domeniului public al statului se realizează numai după trecerea prealabilă a acestor terenuri în domeniul privat al statului, în condițiile legii.

40. Prin decizia menționată, Curtea a reținut, în esență, că reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra unui teren forestier aflat, la data soluționării cererii, în domeniul public al statului, și care este în mod intrinsec afectat unei utilități publice, contravine dispozițiilor art.136 alin.(2) și (4) teza întâi din Legea fundamentală, prin afectarea regimului juridic al dreptului de proprietate publică și, pe cale de consecință, contravine și dispozițiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(5) referitoare la respectarea Constituției și a supremației sale (paragrafele 41 și 45). Totodată, Curtea a mai reținut că, având în vedere faptul că, pe de o parte, terenurile forestiere nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice, potrivit art.136 alin.(3) din Constituție și a legii organice în materie, respectiv Codul silvic, iar, pe de altă parte, acest act normativ nu interzice dezafectarea terenurilor forestiere din domeniul public al statului și trecerea acestora în domeniul său privat, prin decizia autorității competente, rezultă că aceste terenuri pot fi destinate reconstituirii dreptului de proprietate privată, în condițiile legii speciale, însă numai după trecerea lor în domeniul privat al statului, în condițiile art.10 alin.(2) din Legea nr.213/1998 [în prezent art.361 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].

41. În prezenta cauză, Curtea reține că art.13 alin.(1) teza întâi din Legea nr.165/2013, astfel cum a fost modificat prin art.I pct.2 din legea criticată, menține soluția reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere pe alte amplasamente de pe raza unității administrativ-teritoriale, atunci când restituirea pe vechile amplasamente nu este posibilă și, în acord cu Decizia Curții Constituționale nr 395 din 13 iunie 2017, anterior citată, trimite expres, numai cu privire la terenurile forestiere care s-au aflat în proprietatea statului român înainte de anul 1948, la dispozițiile art.6 alin.(5) din Legea nr.165/2013, care se referă la procedura schimbării regimului juridic al terenurilor ce fac obiectul restituirii, aflate în proprietatea publică a statului, și trecerii acestora, în condițiile legii, în proprietatea privată a statului, pentru a fi afectate restituirii în natură [art.I pct.2 din legea criticată cu referire la teza a doua a art.13 alin.(1) din Legea nr.165/2013, astfel cum a fost modificat prin norma criticată]. În schimb, textul modificator nu mai precizează în mod expres că restituirea terenurilor forestiere care au intrat în proprietatea statului după anul 1948, respectiv terenurile proprietate privată ce au făcut obiectul naționalizării, se face cu respectarea prevederilor art.6 alin.(5) din Legea nr.165/2013, respectiv numai după trecerea prealabilă a acestor terenuri din domeniul public în domeniul privat al statului, în condițiile legii[art.I pct.2 din legea criticată cu referire la teza a treia art.13 alin.(1) din Legea nr.165/2013, astfel cum a fost modificat prin norma criticată].

42. În aceste condiții, Curtea reține că redactarea normei legale criticate este neclară și permite interpretarea că pentru restituirea terenurilor forestiere aflate în proprietatea publică a statului după anul 1948 nu mai este necesar transferul interdomenial (din domeniul public în domeniul privat al statului), prealabil retrocedării, aspect ce este de natură să contravină dispozițiilor art.136 alin.(4) din Legea fundamentală, prin afectarea regimului juridic al dreptului de proprietate publică și, pe cale de consecință, contravine și dispozițiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(5) referitoare la respectarea Constituției și a supremației sale. Așadar, restituirea directă a unor terenuri forestiere aflate în proprietatea publică a statului lipsește de eficiență dispozițiile art.136 alin.(4) din Constituție, potrivit cărora bunurile proprietate publică sunt inalienabile, acest caracter juridic al dreptului de proprietate publică determinând imposibilitatea înstrăinării lor, fiind scoase din circuitul civil general.

43. Așa cum s-a reținut în jurisprudența Curții Constituționale, (Decizia nr.395 din 13 iunie 2017, anterior citată, paragraful 43), inalienabilitatea bunurilor proprietate publică intervine numai atât timp cât bunul aparține domeniului public. Din interpretarea *per a contrario* a prevederilor art.7 alin.(3) din Codul silvic, prin care este interzisă în mod expres trecerea terenurilor forestiere din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale în domeniul privat al acestora, rezultă că este permisă trecerea în

domeniul privat al statului a terenurilor forestiere aflate în domeniul public al acestuia. Totodată, în condițiile în care prin art.34 din Codul silvic este interzisă constituirea dreptului de proprietate sau al vreunui dezmembărământ al acestuia asupra terenurilor forestiere proprietate publică a statului, apare cu atât mai justificată trecerea terenurilor forestiere respective din proprietatea publică a statului în proprietatea sa privată, anterior atribuirii acestor terenuri în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice, în condițiile Legii nr.165/2013.

44. În legătură cu cele de mai sus, Curtea reține că prin Decizia nr.23 din 17 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.791 din 8 noiembrie 2011, pronunțată în soluționarea unui recurs în interesul legii, Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat, cu privire la comisiile locale de fond funciar, că nu se pot substitui executivului în ce privește competențele exercitate în aplicarea Legii nr.213/1998. Prin această decizie, în esență, Înalta Curte a statuat că dispozițiile art.10 alin.(2) din Legea nr.1/2000 și art.10 alin.(2) din Legea nr.213/1998 raportat la art.55 alin.(5) din Legea nr.45/2009 referitor la trecerea terenurilor aflate în administrarea instituțiilor prevăzute de art.9 alin.(1) și art.9 alin.(1¹) din Legea nr.1/2000 din domeniul public al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale nu pot reglementa o dezafectare *ope legis* din domeniul public al statului, prin trecerea respectivelor terenuri în domeniul privat, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate în favoarea foștilor proprietari, statuând că se impune îndeplinirea cerințelor art.10 alin.(2) din Legea nr.213/1998, care stipulează că trecerea din domeniul public în domeniul privat se face prin hotărâre a Guvernului, dacă prin Constituție sau prin lege nu se prevede altfel. De asemenea a mai statuat că "Niciuna dintre legile fondului funciar nu prevede o situație derogatorie, în sensul că trecerea imobilelor din domeniul public în cel privat să se realizeze altfel decât potrivit art.10 alin.(2) din Legea nr.213/1998" și că se poate concluziona că dreptul de proprietate publică nu încetează decât prin modalitățile indicate în art.10 alin.(1) din Legea nr.213/1998, în caz contrar fiind încălcat caracterul inalienabil al terenurilor proprietate publică.

45. Prin urmare, având în vedere faptul că, pe de o parte, terenurile forestiere nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice, potrivit art.136 alin.(3) din Constituție și a legii organice în materie, respectiv Codul silvic, iar, pe de altă parte, acest act normativ nu interzice dezafectarea terenurilor forestiere din domeniul public al statului și trecerea acestora în domeniul său privat, prin decizia autorității competente, Curtea reține că aceste terenuri pot fi destinate reconstituirii dreptului de proprietate privată, în condițiile legii speciale, însă numai după trecerea lor în domeniul privat al statului, în condițiile art.361 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. În același sens este și jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia 748 din 4 noiembrie 2015, anterior citată, paragrafele 26-28).

46. Prin urmare, având în vedere cele statuate în deciziile anterior menționate, precum și în Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 180, Curtea mai reține că, în prezenta cauză, în lipsa transferului interdomenial al terenurilor supuse retrocedării, prin hotărâre a Guvernului, în condițiile legii, se eludează controlul judecătoresc asupra actelor administrative (hotărâri de Guvern) de trecere a bunurilor respective din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia, exercitat în temeiul art.361 alin.(1) și în condițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.154 din 7 decembrie 2004, control garantat prin art.126 alin.(6) din Constituție.

47. De asemenea, având în vedere cele statuate prin Decizia nr.395 din 13 iunie 2017, anterior citată, Curtea mai reține că este întemeiată și critica privind încălcarea art.147 alin.(4) din Constituție, deoarece nu sunt respectate deciziile Curții Constituționale cu privire la restituirea terenurilor forestiere aparținând domeniului public al statului, care trebuie să se realizeze numai după trecerea prealabilă a acestor terenuri în domeniul privat al statului, în condițiile legii.

48. În concluzie, Curtea reține că restituirea terenurilor forestiere care au intrat în proprietatea statului după anul 1948, fără trecerea prealabilă a acestora din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia, în condițiile legii, soluție preconizată prin art.I pct.2 din legea criticată, care modifică art.13 alin.(1) din Legea nr.165/2013, aduce atingere dispozițiilor art.1 alin.(5) referitor la principiul legalității, art.126 alin.(6) privind controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, art.136 alin.(4) referitor la bunurile proprietate publică, precum și ale art.147 alin.(4) din Constituție.

49. Pentru aceleași considerente sunt neconstituționale și dispozițiile art.I pct.1 din legea criticată, dat fiind faptul că instituie procedura de trecere a terenurilor forestiere supuse restituirii, din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia, doar pentru terenurile forestiere care au fost în proprietatea statului înainte de anul 1948.

50. 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 Președintele României și constată că prevederile art.I din Legea pentru modificarea Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.46/2008 - Codul silvic 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 30 septembrie 2020.