

DECIZIA nr.70 din 3 februarie 2021

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”

Publicată în Monitorul Oficial nr.269 din 17.03.2021

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- 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 și completarea Legii nr.82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.8218 din 18 decembrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.2386A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, Președintele României susține că legea criticată a fost adoptată ca lege ordinară, deși în conținutul său normativ se regăsesc dispoziții care se încadrează în domeniul de reglementare al legii organice. Astfel, art.I pct 23 [cu referire la art.15⁴] din legea criticată a modificat conținutul constitutiv al infracțiunii de braconaj, în ceea ce privește cauzele exoneratoare de răspundere penală. Legea criticată reglementează în acest mod într-un domeniu care, prin excelență, aparține legii organice, astfel încât adoptarea acesteia trebuia să se supună dispozițiilor art.73 alin.(3) lit.h) și ale art.76 alin.(1) din Constituție. Or, potrivit formulei de atestare, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată, atât de Camera de reflecție, cât și de Camera decizională, ca lege ordinară, iar nu ca lege organică, cu încălcarea dispozițiilor art.76 alin.(1) din Constituție. Se invocă în acest sens jurisprudența Curții Constituționale referitoare la delimitarea domeniului legilor organice, respectiv Decizia nr.53 din 18 mai 1994 și Decizia nr.786 din 13 mai 2009.

4. În acest sens, se mai susține că legea supusă controlului de constituționalitate reglementează într-un domeniu pentru care Constituția prevede expres caracterul organic al legii, potrivit art.73 alin.(3) lit.h), respectiv reglementarea unei infracțiuni. Astfel, deși conține, din punctul de vedere al criteriului material, prevederi care aparțin domeniului legii organice, legiuitorul nu a respectat procedura constituțională de adoptare a legilor organice.

5. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se mai susține că dispozițiile art.III din legea criticată încalcă prevederile art.1 alin.(5), ale art.61 alin.(1), ale art.120 alin.(1), ale art.136 alin.(2), precum și ale art.147 alin.(4) din Constituție. Se susține că regimul juridic al transferului bunurilor aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale este definit de art.860 alin.(3) din Codul civil, care reglementează trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers, conținând două teze: prima teza vizează bunurile ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului, iar teza a doua are în vedere bunurile aflate în domeniul public al statului, dar care nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice și care pot fi transferate interdomenial, cu respectarea procedurii prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. Astfel, trecerea unui bun - care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice - din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale se realizează în condițiile art.294 din Codul administrativ. Or, bunurile vizate prin legea criticată și identificate prin anexa nr.3 (nou-introdusă) la Legea nr.82/1993 nu reprezintă bunuri proprietate publică exclusivă. Aceste bunuri reprezintă amenajări agricole, respectiv: Amenajarea Sireasa, în suprafață de 3.325,85 ha, din care 1.244,15 ha se transferă în domeniul public al comunei Ceatalchioi, precum și Amenajarea Pardina, în suprafață de 22.733,88 ha, din care 2.369,16

ha se transferă în domeniul public al comunei Pardina, iar 1.426,96 ha se transferă în domeniul public al comunei Chilia Veche.

6. Astfel, se susține că, în aceste condiții, având în vedere că bunurile supuse transferului prin legea criticată nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, acestea ar fi trebuit trecute din proprietatea publică a județului Tulcea în aceea a unităților administrativ-teritoriale respective prin hotărâre a Consiliului Județean Tulcea, la cererea Consiliului Local al comunei Ceatalchioi, a Consiliului Local al comunei Pardina și, respectiv a Consiliului Local al comunei Chilia Veche, potrivit art.294 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, procedură la care face trimitere teza a doua a art.860 din Codul civil.

7. În acest sens, se susține că, prin nesocotirea dispozițiilor art.860 din Codul civil coroborat cu art.294 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului legalității statuat în art.1 alin.(5) din Constituție. Totodată, în acord cu cele statuate în jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.683 din 30 septembrie 2020, nerespectarea procedurii legale de transfer interdomenial, respectiv din domeniul public al statului în domeniul unităților administrativ-teritoriale, echivalează cu încălcarea dispozițiilor art.136 alin.(2) din Constituție.

8. Totodată, se mai invocă și încălcarea dispozițiilor art.120 alin.(1) din Constituție privind principiul autonomiei locale, prin nerespectarea procedurii legale și în lipsa manifestării de voință a autorităților administrației publice locale implicate, respectiv a Consiliului Județean Tulcea, dar și a consiliilor locale ale comunelor în al căror domeniu public vor fi transferate bunurile respective. Se invocă în acest sens, cele statuate în Decizia Curții Constituționale nr.384 din 29 mai 2019, paragrafele 51 și 52, și se susține că, pentru identitate de rațiune, considerentele invocate se aplică, *mutatis mutandis*, și în ceea ce privește procedura stabilită în art.294 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 pentru trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale. Identitatea de rațiune rezidă în obligativitatea respectării regulilor specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale detaliate în partea a V-a a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019, dar și în asigurarea accesului la justiție, într-un domeniu ce ține exclusiv de transferul dreptului de proprietate publică asupra bunurilor, sens în care se invocă Decizia nr.384 din 29 mai 2019, paragraful 55.

9. Se mai susține că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități, consacrate de art.61 alin.(1) din Legea fundamentală (Deciziile Curții Constituționale nr.600 din 9 noiembrie 2005, Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, Decizia nr.118 din 19 martie 2018, Decizia nr.384 din 29 mai 2019, Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019, Decizia nr.538 din 25 septembrie 2019, referitoare la interdicția reglementării transferului interdomenial al bunurilor proprietate publică prin lege cu caracter individual). Se arată că, față de această bogată jurisprudență a Curții Constituționale, legea criticată contravine și dispozițiilor art.147 alin.(4) din Legea fundamentală, referitoare la efectele deciziilor Curții Constituționale.

10. În concluzie, autorul obiecției arată că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor constituționale ce stabilesc domeniul legii organice, iar prin conținutul său normativ contravine principiului legalității și principiului autonomiei locale și nesocotește rolul constituțional al Parlamentului, al autorităților administrației publice locale, dar și pe cel al Curții Constituționale, și solicită admiterea obiecției de neconstituționalitate, precum și constatarea neconstituționalității legii criticate, în ansamblul său.

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

12. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate formulată este întemeiată. În acest sens, arată, în esență, că art.I pct.23 din legea criticată reglementează infracțiunea de braconaj, intervenind asupra conținutului constitutiv al infracțiunii - în ceea ce privește cauzele exoneratoare de răspundere penală, domeniu ce aparține sferei legii organice, context în care, era necesar ca adoptarea legii criticate să se supună dispozițiilor constituționale cuprinse în art.73 alin.(3) lit.h) și art.76 alin.(I) din Legea fundamentală. Invocă în acest sens cele reținute în jurisprudența Curții Constituționale în materie, respectiv Decizia nr.786 din 13 mai 2009.

13. De asemenea, se mai arată că art.III din legea criticată operează un transfer al bunurilor prevăzute și identificate în anexa 3 (nou-introdusă) la Legea nr.82/1993, din domeniul public de interes județean și aflate în administrarea Consiliului Județean Tulcea, în domeniul public al comunelor

Ceatalchioi, Pardina și Chilia Veche. Or, în măsura în care, bunurile supuse transferului prin legea criticată nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice județene, acestea ar fi trebuit trecute din proprietatea publică a Județului Tulcea în aceea a unităților administrativ-teritoriale respective prin hotărâre a Consiliului Județean Tulcea, la cererea Consiliului Local al comunei Ceatalchioi, a Consiliului Local al comunei Pardina, respectiv a Consiliului Local al comunei Chilia Veche, conform art.294 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, procedură ce face trimitere la art.860 alin.(3) din Codul civil. Astfel, adoptarea legii criticate fără respectarea dispozițiilor legale menționate încalcă principiul legalității statuat în art.1 alin.(5) din Constituție. Se invocă în acest sens jurisprudența Curții Constituționale în materie, respectiv Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, Decizia nr.384 din 29 mai 2019, Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019, Decizia nr.538 din 25 septembrie 2019 sau Decizia nr.683 din 30 septembrie 2020.

14. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

15. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, în ansamblul ei, din motivarea obiecției rezultând că sunt criticate, în mod punctual, prevederile art.I pct 23 [cu referire la art.15⁴], precum și prevederile art.III, care au următorul cuprins:

- Art.I pct.23: „23.Articolul 15⁴ se modifică și va avea următorul cuprins:

„Art.15⁴. - *Desfășurarea activităților de vânatoare pe teritoriul rezervației este interzisă și constituie infracțiune de braconaj, sancționată potrivit legii.*

Prin excepție de la prevederile alin.1, în Rezervația Biosferei «Delta Dunării» recoltarea exemplarelor din speciile de faună sălbatică se face pe baza unui studiu de impact, în interesul protejării faunei și florei sălbatice, al conservării habitatelor naturale, pentru prevenirea unor daune importante, în interesul sănătății și securității publice, iar în cazul unor specii care prin înmulțire necontrolată pot produce pagube importante, cu aprobarea autorității publice centrale pentru protecția mediului, la propunerea Administrației Rezervației, pentru echilibrarea speciilor prin vânatoare de extracție.”

- Art.III: „În termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Consiliul Județean Tulcea va transmite, prin încheierea unui protocol între părțile interesate, bunurile imobile având datele de identificare prevăzute în anexa nr.3 la Legea nr.82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei <<Delta Dunării>>, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu cele aduse prin prezenta lege, din domeniul public de interes județean și aflate în administrarea Consiliului Județean Tulcea, în domeniul public al comunelor Cetalchioi, Pardina și Chilia Veche, județul Tulcea.

În situația în care bunurile imobile prevăzute la alin.1, nu sunt folosite în conformitate cu destinația și scopul pentru care acestea au fost transmise, respectiv pentru ferme de subzistență pentru locuitori și de producție de furaje pentru crescătorii de animale înregistrați pe raza U.A.T.-urilor, precum și pentru exploatarea piscicolelor moderne, eficiente, ecologice și prietenoase cu mediul, acestea revin în domeniul public de interes județean și în administrarea Consiliului Județean Tulcea.”

16. **Autorul obiecției de neconstituționalitate** susține că legea criticată contravine prevederilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(4) referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat și alin (5) privind principiul securității juridice, în componenta sa referitoare la calitatea legii, art.61 alin.(1) privind rolul Parlamentului, art.73 lit.h) privind reglementarea prin lege organică a infracțiunilor, pedepselor, precum și a executării acestora, raportate la art.76 alin.(1) privind adoptarea legilor organice, art.120 alin.(1) privind principiul autonomiei publice locale, art.136 alin.(2) privind regimul juridic al proprietății publice precum și art.147 alin.(4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

17. 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).

18. 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.

19. 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, Curtea constată că legea supusă controlului a fost adoptată, în procedură ordinară, de Camera decizională, în data de 24 noiembrie 2020, a fost depusă, la aceeași dată, la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 2 decembrie 2020.

20. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 18 decembrie 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de 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.

21. 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.

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

23. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

24. Curtea reține că art.I din legea supusă controlului de constituționalitate modifică și completează Legea nr.82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.283 din 7 decembrie 1993, cu modificările și completările ulterioare, precum și anumite anexe la aceasta. Art.II din același act normativ reglementează desființarea fondurilor cinegetice constituite pe teritoriul Rezervației Biosferei „Delta Dunării” precum și preluarea în administrare de către Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării” a faunei de interes cinegetic de pe suprafața acestora, de la autoritatea publică centrală care răspunde de vânătoare, art.III reglementează transmiterea unor bunuri imobile din domeniul public de interes județean în domeniul public al comunelor Cetalchioi, Pardina și Chilia Veche, județul Tulcea, art.IV instituie termenul de un an, de la intrarea în vigoare a legii criticate, pentru aprobarea, prin hotărâre a Guvernului, a delimitării zonelor stabilite conform art.3 alin.(1) lit.e) și f) din Legea nr.82/1993, cu modificările și completările ulterioare, precum și a planului de management al rezervației. De asemenea, art.V dispune referitor la înlocuirea unor sintagme din cuprinsul actului de bază, iar art.VI dispune în privința republicării legii astfel modificate, cu renumerotarea corespunzătoare a textelor.

25. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate privind încălcarea dispozițiilor constituționale referitoare la adoptarea legilor cu caracter organic, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, fiind de strictă interpretare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.312 din 9 noiembrie 1994), astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii. Curtea, spre exemplu, prin Decizia nr.88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 3 iunie 1998, Decizia nr.548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr.786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.400 din 12 iunie 2009, a stabilit că este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât altfel s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă

la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015, paragraful 30). De asemenea, Curtea Constituțională a statuat că ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 38 sau Decizia nr.312 din 9 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 9 iulie 2018, parag. 24).

26. Analizând conținutul normativ al dispozițiilor art.I pct.23, Curtea reține că acestea modifică art.15⁴ din Legea nr.82/1993. Acest din urmă text a fost introdus prin art.I pct.2 din Legea nr.216/2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.127/2010 pentru adoptarea unor măsuri destinate dezvoltării economico-sociale a zonei "Delta Dunării", publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.402 din 4 iulie 2013, și are, în prezent, următorul conținut: „*Desfășurarea activităților de vânătoare pe teritoriul rezervației este interzisă și constituie infracțiune de braconaj, sancționată potrivit legii.*

Prin excepție de la prevederile alin.1, în Administrația Rezervației recoltarea exemplarelor din speciile de faună sălbatică se face pe baza unui studiu de impact, în interesul protejării faunei și florei sălbatice, al conservării habitatelor naturale, pentru prevenirea unor daune importante, în interesul sănătății și securității publice, iar în cazul unor specii care prin înmulțire necontrolată pot produce pagube importante, cu aprobarea Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice, la propunerea Administrației Rezervației.”

27. Curtea reține așadar că prevederile art.I pct.23 [cu referire la art.15⁴] din legea criticată, a modificat conținutul constitutiv al infracțiunii de braconaj, în ceea ce privește cauzele exoneratoare de răspundere penală, respectiv prin introducerea posibilității recoltării exemplarelor din speciile de faună sălbatică, pentru echilibrarea speciilor, prin vânătoare de extracție.

28. Potrivit art.73 alin.(3) lit.h) din Constituție, prin lege organică se reglementează infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora. Or, legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată și votată ca lege ordinară, potrivit art.76 alin.(2) din Constituție. În acest sens, Curtea reține că, potrivit formulei de atestare a legalității adoptării acesteia, care atestă că “*Legea a fost adoptată de Parlamentul României cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(2) din Constituția României, republicată*”, aceasta a fost votată cu majoritatea membrilor prezenți în Camera Deputaților. Întrucât dispozițiile art.I pct.23 din legea criticată modifică conținutul constitutiv al infracțiunii de braconaj, Curtea reține că acestea au un caracter organic și, în consecință, legea criticată trebuia votată și adoptată ca lege organică, potrivit art.73 alin.(3) lit.h) și art.76 alin.(1) din Constituție.

29. Cu privire la critica de neconstituționalitate care vizează dispozițiile art.III din legea criticată, prin care s-a instituit obligația legală a Consiliului Județean Tulcea de a transmite unele bunuri imobile din domeniul public de interes județean și aflate în administrarea Consiliului Județean Tulcea, în domeniul public al comunelor Cetalchioi, Pardina și Chilia Veche, județul Tulcea, Curtea reține că, potrivit art.136 alin.(3) teza finală din Legea fundamentală, raportat la art.860 alin.(3) teza întâi din Codul civil, în situația în care bunurile formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului ori a unității administrativ-teritoriale, în temeiul unei legi organice, trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sau invers operează numai printr-o modificare a legii organice, respectiv prin adoptarea unei legi organice de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice. În celelalte cazuri, potrivit art.136 alin.(2) din Constituție raportat la art.860 alin.(3) teza a doua din Codul civil, și anume atunci când bunurile pot aparține, potrivit destinației lor, fie domeniului public al statului, fie domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, trecerea din domeniul public al statului în cel al unităților administrativ-teritoriale sau invers se face în condițiile legii, respectiv art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019, și anume la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului sau, simetric, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local (a se vedea Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.533 din 15 iulie 2016, parag. 28).

30. De asemenea, Curtea a reținut că transferurile interdomeniale ale bunurilor proprietate publică, reglementate de art.292 și art.293 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 se fac prin acte administrative - hotărâri ale Guvernului, la cererea consiliilor locale, județene sau a Consiliului General al Municipiului București, precum și la cererea Guvernului, prin hotărâri ale consiliilor menționate, soluție legislativă ce se întemeiază pe dispozițiile art.102 alin.(1) teza finală și ale art.120

alin.(1) din Constituție. Pentru a da eficiență dispozițiilor constituționale, legiuitorul a reglementat un regim juridic distinct al bunurilor care fac obiectul proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale. În acest sens, transferul interdomenial se stabilește în funcție de nevoile acestora, subsecvent transmiterii dreptului de proprietate publică constituindu-se și dreptul de administrare cu privire la bunuri. Cererea de transfer, obligatorie potrivit actului normativ criticat, se face de către Guvern sau consiliile menționate și trebuie să aibă un temei/motiv, iar actul prin care se face trecerea, hotărâre a Guvernului sau a consiliilor, poate fi atacat în fața instanțelor de contencios administrativ. Inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește transferul bunurilor în patrimoniul acestora, inclusiv al celor din domeniul public, reprezintă o încălcare a principiului constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art.120 alin.(1) din Constituție (Decizia nr.384 din 29 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.499 din 20 iunie 2019, paragrafele 43-45).

31. Totodată, printr-o jurisprudență unitară, Curtea a statuat, cu valoare de principiu, interdicția generală, indiferent de domeniul de reglementare, a adoptării de legi cu caracter individual, cu motivarea că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență al reglementării este determinat concret, 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. În cazul în care Parlamentul își arogă competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, se încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități, consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție, și transformarea acesteia în autoritate publică executivă (Deciziile Curții Constituționale nr.600 din 9 noiembrie 2005, Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, Decizia nr.406 din 15 iunie 2016, Decizia nr.118 din 19 martie 2018, Decizia nr.384 din 29 mai 2019, Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019, Decizia nr.538 din 25 septembrie 2019).

32. Curtea reține că aceste considerente de principiu, mai sus referite, sunt aplicabile și în prezenta cauză.

33. Astfel, cu privire la obiecția formulată în prezenta cauză, aplicând considerentele de principiu cuprinse în jurisprudența sa în materie, Curtea reține că bunurile al căror transfer interdomenial este reglementat prin legea criticată nu fac parte din categoria bunurilor care constituie obiect exclusiv al proprietății publice, în sensul art.136 alin.(3) din Constituție, în lipsa unei declarații exprese a legii organice, în acest sens. În aceste condiții, acestea ar fi trebuit trecute din proprietatea publică a județului Tulcea în cea a unităților administrativ-teritoriale, respectiv a comunei Ceatalchioi, județul Tulcea, a comunei Pardina, județul Tulcea, precum și a comunei Chilia Veche, județul Tulcea, prin hotărâre a consiliului județean, la cererea consiliilor locale respective, potrivit art.294 alin.(2) din Codul administrativ. În aceste condiții, Curtea reține că legea criticată nu a respectat condițiile legale în vigoare, incidente materiei reglementate, astfel că a fost adoptată cu încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, referitoare la obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor.

34. Transferurile interdomoniale ale bunurilor proprietate publică care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice se fac prin acte administrative - hotărâri ale Guvernului sau hotărâri ale consiliilor județene sau locale, fiind obligatorie declararea bunurilor ca fiind de interes public național, județean sau local pentru a justifica aceste transferuri. Transferul interdomenial al bunurilor care fac obiectul proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale se stabilește în funcție de nevoile acestora, subsecvent transmiterii dreptului de proprietate publică constituindu-se și dreptul de administrare cu privire la bunuri, cererea de transfer se face de către autoritatea administrativă în a cărei proprietate se transferă bunul solicitat și trebuie să aibă un temei/motiv, iar actul prin care se face trecerea, respectiv hotărâre a Guvernului sau a consiliilor locale/județene, poate fi atacat în fața instanțelor de contencios administrativ (Decizia nr.384 din 29 mai 2019, anterior citată, paragrafele 44 și 45). Dreptul de administrare se constituie, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, prin acte administrative cu caracter individual, de încredințare a bunurilor proprietate publică regiilor autonome sau, după caz, autorităților administrației publice centrale sau locale și altor instituții publice de interes național, județean sau local, autoritățile care îl constituie având și dreptul de a controla modul în care este

exercitat dreptul de administrare de către titularul său (Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 188).

35. Așadar, aplicând aceste considerente de principiu în prezenta cauză, Curtea mai reține că prevederile art.III din legea criticată instituie obligația legală de transfer a unor bunuri imobile din domeniul public al județului în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale, de pe raza teritorială a județului respectiv, astfel încât modalitatea de constituire a dreptului de administrare asupra bunurilor proprietate publică, supuse transferului interdomenial, în condițiile legii criticate, este incompatibilă cu noțiunea și caracterele juridice ale dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, și, în consecință, contravine dispozițiilor art.136 alin.(4) din Legea fundamentală, care consacră la nivel constituțional modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică. Mai mult, în lipsa acordului unităților administrativ-teritoriale, în a căror proprietate se transferă bunurile respective, este încălcat și principiul constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art.120 alin.(1) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019, anterior citată, paragraful 25).

36. Totodată, nerespectarea procedurii legale de transfer interdomenial, respectiv din domeniul public județean în domeniul unităților administrativ-teritoriale de pe raza județului respectiv, echivalează cu încălcarea dispozițiilor art.136 alin.(2) din Constituție, potrivit căroră „*Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale*”, precum și a dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, deoarece, așa cum s-a arătat, nu sunt respectate deciziile Curții Constituționale cu privire la interzicerea reglementării prin lege cu privire la un caz determinat (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.538 din 25 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.908 din 11 noiembrie 2019, parag. 28).

37. În concluzie, în acord cu jurisprudența constantă a Curții în această materie, obligația legală reglementată prin art.III din legea criticată, ce privește transferul unor bunuri imobile din domeniul public județean în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale de pe raza teritorială a județului respectiv, echivalează cu dispunerea unui transfer interdomenial al bunurilor respective prin lege, ceea ce are semnificația unei intervenții nepermise a legiuitorului într-un domeniu de competența autorităților executive ale unităților administrativ-teritoriale, ceea ce aduce atingere art.1 alin.(4) și (5), art.61 alin.(1), art.120 alin.(1), art.136 alin.(2) și (4) și art.147 alin.(4) din Constituție.

38. Totodată, având în vedere admiterea criticii de neconstituționalitate referitoare la faptul că legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată ca lege ordinară, deși reglementează într-un domeniu pentru care Constituția prevede expres caracterul organic al legii, cu încălcarea dispozițiilor art.73 alin.(3) lit h) raportate la art.76 alin.(1) din Constituție, Curtea reține că legea criticată este neconstituțională, în ansamblul său.

39. 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 Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 3 februarie 2021.