



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 1193 / EP 02
DATA 1008 2017

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
145/2008 2017

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 1 din Legea 15/09.01.2003 privind sprijinul acordat tinerilor pentru construirea unei locuințe proprietate personală*, inițiată de domnul senator PMP Gabi Ionașcu împreună cu un grup de parlamentari PMP (Bp. 103/2017, L 145/2017).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea art¹. 1 din *Legea nr. 15/2003 privind sprijinul acordat tinerilor pentru construirea unei locuințe proprietate personală*, republicată, în sensul de a da posibilitatea unităților administrativ-teritoriale, în situația în care nu dispun de terenuri în domeniul privat, să poată dobândi terenurile necesare prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau sectorului municipiului București, de la terțe persoane prin achiziție, schimburi de teren sau donații.

Totodată, se stabilesc etapele procedurii de achiziție sau schimb de terenuri, care trebuie respectate de autoritățile unității administrativ-teritoriale, precum și eliminarea sintagmei „în limita suprafețelor disponibile” regăsită la art. 1 alin. (2) din *Legea nr. 15/2003*.

¹ (1) Prezenta lege reglementează regimul atribuirii, la cerere, tinerilor cu vârsta cuprinsă între 18 și 35 de ani a unei suprafețe de teren, din terenurile aflate în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, pentru construirea unei locuințe proprietate personală.

(2) Atribuirea terenului se face în folosință gratuită pe durata existenței locuinței proprietate personală, în limita suprafețelor disponibile, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau sectorului municipiului București în care este situat terenul.

(3) Atribuirea terenurilor se face în ordinea de prioritate stabilită pe baza unor criterii aprobate prin hotărâre a consiliului local.

Potrivit *Expunerii de motive* ca „Urmare a aplicării prevederilor legale pentru restituirea imobilelor - terenuri și clădiri, unitățile administrativ-teritoriale sunt în situația de a nu avea la dispoziție terenuri situate în intravilanul localităților sau în vecinătatea acestora, destinat construirii de locuințe proprietate personală pentru tinerii beneficiari ai Legii nr. 15/2003”.

II. Observații

1. Menționăm că art. 1 din *Legea nr. 15/2003* reglementează regimul atribuirii, la cerere, tinerilor cu vârsta cuprinsă între 18-35 de ani a unei suprafețe de teren, din terenurile aflate în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale (UAT), pentru construirea unei locuințe proprietate personală.

Astfel, considerăm că prin introducerea prevederilor propuse, se excede domeniului de reglementare al *Legii nr. 15/2003*, modalitatea de constituire a fondului de terenuri aflate în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale depășind domeniul de reglementare al acestui act normativ.

De asemenea, ar fi trebuit avut în vedere art. 8 din același act normativ, care prevede că „După finalizarea construirii locuinței, consiliul local poate hotărî, la solicitarea proprietarului locuinței, vânzarea directă către acesta a terenului respectiv. Prețul de vânzare se stabilește prin expertiză tehnică, întocmită de un expert evaluator autorizat și aprobată de consiliul local”.

Astfel, opinăm că nu se justifică implicarea autorităților publice în situația în care beneficiarii pot astfel accesa direct piața imobiliară, și, mai mult decât atât, poate conduce la direcționarea ineficientă a fondurilor publice.

Totodată, considerăm necesară evitarea situațiilor în care autoritățile administrației publice pot acționa ca intermediari pe piața imobiliară.

De asemenea, precizăm că necesitatea adoptării *Legii nr. 15/2003* a fost impusă, ca o prioritate, din punct de vedere social, de oferirea de soluții oportune și necesare tinerilor aflați la început de drum, care nu au surse reale de creare a unui mediu optim desfășurării activităților cotidiene.

2. Prevederile **pct. 1** din inițiativa legislativă prin care se introduc două alineate, **alin. (1¹)** și **alin. (1²)** la **art. 1** din *Legea nr. 15/2003*, nu vizează eventuale soluții legislative în raport cu dificultățile UAT semnalate în *Expunerea de motive* (inclusiv financiare), ci reglementarea unor moduri de dobândire a terenurilor proprietate privată a UAT, de la terțe persoane (fără precizarea aferență privind persoanele juridice/fizice) prin achiziție, schimburi de teren sau donații.

Or, pe lângă faptul că nu există vid legislativ cu privire la modurile de dobândire a terenurilor ori cu privire la competențele/capacitatea UAT de a dobândi terenurile necesare potrivit legislației în vigoare, unitățile administrativ-teritoriale fiind „persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină

și patrimoniu propriu”(art. 21 alin. (1) din *Legea nr. 215/2001*²) - prevederile preconizate apar așa cum s-a arătat, că exced obiectului de reglementare *Legii nr. 15/2003*, care vizează măsurile de sprijin ce se acordă, în condițiile acestei legi, de către UAT tinerilor pentru construirea unei locuințe proprietate personală, constând în atribuirea, în folosință, a unor terenuri aflate în domeniul privat al UAT.

3. Cu privire la modurile de dobândire a unor terenuri în domeniul privat al UAT, acestea sunt supuse prevederilor dreptului comun, în special, *Legea nr. 287/2009 privind Codul Civil*, precum și unor reglementări speciale, respectiv art. 10 alin. (2) din *Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare*³.

Astfel că, învedereăm că, pe de o parte, prevederile Codului civil/legislației speciale privind modurile de dobândire nu ar putea fi restrânse/limitate la modurile de dobândire vizate în inițiativa legislativă, iar pe de altă parte, dispozițiile referitoare la „*procedura de achiziție sau schimb de terenuri*” cu respectarea de către UAT, „*în condițiile legii*”(fără a rezulta ce anume), a etapelor propuse la lit. a) - d), apar ca generice, lacunare, neclare și în necorelare/dezacord cu ansamblul legislației în vigoare.

Totodată, pe lângă unele neclarități ale textului (rezultate inclusiv din combinarea modurilor/etapelor de dobândire prin achiziție, schimb sau donație de terenuri) din teza finală a lit. d) vizând hotărârea „*regimului juridic al terenului*” ar rezulta că prin măsura propusă s-ar putea avea în vedere nu numai dobândirea unor terenuri în domeniul privat al UAT, ci și în domeniul public al acestuia (care ar urma să treacă ulterior, în domeniul privat, prin hotărârea consiliului local, în condițiile legii).

De asemenea, nici modurile de dobândire a dreptului de proprietate publică asupra unor terenuri nu ar putea fi limitate/reglementate prin/la prevederile inițiativei legislative, de vreme ce cazurile de dobândire a dreptului de proprietate publică sunt supuse prevederilor *Codului Civil* (inclusiv art⁴. 863) și legilor speciale, inclusiv în domeniul exproprierii (*Legea nr. 33/1994*⁵ și *Legea nr. 255/2010*⁶).

Tot în acest sens, precizăm că nu este clară intenția de reglementare privind „*procedura de achiziție sau schimb de terenuri (...)*” din inițiativa legislativă, în

² administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

³ (2) Trecerea din domeniul public în domeniul privat se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, dacă prin Constituție sau prin lege nu se dispune altfel;

⁴ Dreptul de proprietate publică se dobândește:

a) prin achiziție publică, efectuată în condițiile legii;
b) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii;
c) prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public;
d) prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dobânditorului, devine de uz ori de interes public;
e) prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia, în condițiile legii;
f) prin alte moduri stabilite de lege.

⁵ privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată;

⁶ privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare;

condițiile în care, prevederile art. 29 alin. (1) lit. a) din *Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare*, nu se aplică pentru atribuirea contractelor de servicii care au ca obiect „cumpărarea sau închirierea, prin orice mijloace financiare, de terenuri, clădiri existente, alte bunuri imobile ori a drepturilor asupra acestora”.

4. Referitor la **pct. 2** din inițiativa legislativă cu privire la modificarea **art. 1 alin. (2)** din *Legea nr. 15/2003*, prin care se propune eliminarea sintagmei „în limita suprafețelor disponibile”, considerăm că din formularea propusă s-ar tinde la transformarea posibilității UAT de a atribui potrivit legii „în limita suprafețelor disponibile”- în folosință gratuită a terenurilor în cauză, aflate în domeniul privat al UAT, ca măsură de sprijin acordat tinerilor pentru construirea unei locuințe proprietate personală, într-o obligație de achiziție în vederea atribuirii acestora, prioritară în raport cu orice alte obligații legale și obiective ale UAT, indiferent dacă acestea ar avea ori nu suprafețe disponibile în acest scop.

De asemenea, din coroborarea măsurilor preconizate la **pct. 1 și 2** din inițiativa legislativă, precum și din *Expunerea de motive*, rezultă că UAT ar urma să-și asume obligațiile în sensul achiziționării exclusiv prin modalitățile prevăzute în inițiativa legislativă a unor terenuri destinate (doar) măsurilor de sprijin vizate în *Legea nr. 15/2003*.

Așadar, cu toate că UAT asigură, în conformitate cu *principiul constituțional al autonomiei locale* (art. 120) care este „administrativă și financiară” și „privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin UAT” (art. 4 din *Legea nr. 215/2001*) – toate serviciile publice de interes local, administrând domeniul public/privat aferent, potrivit legislației în vigoare (inclusiv *Legea nr. 215/2001*, *Legea nr. 51/2006*⁷, *Legea nr. 195/2006*⁸ și diverse legi speciale), din inițiativa legislativă ar rezulta că toate eforturile UAT (inclusiv financiare) ar urma să fie îndreptate doar pentru achizițiile de terenuri destinate măsurilor de sprijin prevăzute în *Legea nr. 15/2003*. Or, astfel de prevederi ce vizează obligația achiziționării/atribuirii de către UAT – cu prioritate (iar nu în limita suprafețelor disponibile) – de terenuri cu destinația prevăzută în *Legea nr. 15/2003*, ar putea fi în detrimentul celorlalte programe/obiective de investiții pe care le execută UAT, afectând astfel competențele/prerogativele UAT, inclusiv de administrare a domeniului public/privat local – cu respectarea limitelor administrativ-teritoriale ale acestora, corespunzător intereselor fiecărei colectivități locale, cât și programele respective, care se realizează de către UAT potrivit ansamblului legislației în vigoare.

În acest sens, din ansamblul atribuțiilor UAT, menționăm ca exemplu - chiar în *domeniul locuinței* – atribuțiile/competențele consiliului local de a administra domeniul public/privat al UAT asigurând, în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind „locuințele sociale și

⁷ serviciilor comunitare de utilități publice, cu modificările și completările ulterioare;

⁸ *Legea-cadru nr. 195/2006 a descentralizării, cu modificările și completările ulterioare*;

celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa”, precum și serviciile comunitare de utilitate publică aferente, precum apă, gaz natural, canalizare, energie termică, iluminat (art. 36 alin. (6) pct. 14 și 17 din *Legea nr. 215/2001*).

În acest sens, potrivit legislației în domeniu, UAT trebuie să asigure inclusiv unele terenuri și fonduri publice aferente/necesare realizării unor locuințe, precum locuințele sociale și de necesitate aflate în domeniul public al UAT (destinate, atât unor categorii sociale defavorizate din care pot face parte și tinerii fără venituri), cât și adăpostirii unor persoane/familii (inclusiv tineri) pe durata reabilitării locuințelor cu risc seismic (*Legea locuinței nr. 114/1996*⁹ și *Ordonanța Guvernului nr. 20/1994*¹⁰), asigurând și administrarea unor locuințe destinate închirierii de către tineri (*Legea nr. 152/1998*¹¹).

De asemenea, UAT, potrivit art. 7, art.11 și art. 12 din *Legea nr. 114/1996 privind locuințele, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, participă la realizarea accesului la locuință în proprietate pentru diverse categorii de persoane, inclusiv tineri căsătoriți, pentru care trebuie asigurate inclusiv terenurile aferente construirii de locuințe.

Așadar, este evident că și în domeniul locuinței, UAT își îndeplinește obligațiile/atribuțiile legale în conformitate cu respectarea *principiului constituțional al autonomiei locale* - administrativă și financiară.

Astfel fiind, măsurile de sprijin acordate tinerilor potrivit *Legii nr. 15/2003* prin obținerea/atribuirea „în folosință gratuită” a terenurilor aflate în domeniul privat al UAT, destinate construirii unor locuințe proprietate personală (precum și prin vânzarea acestor terenuri în condițiile art. 8 din același act normativ) pot fi realizate de către UAT doar în „*limita suprafețelor disponibile*”, dar și a surselor financiare de care dispun acestea, fără a putea afecta alte obiective/locuințe (sociale/de necesitate etc.), realizabile tot pe terenurile aflate în domeniul public/privat al UAT.

5. Precizăm că era necesar să se fi avut în vedere asigurarea unei fundamentări temeinice a *Expunerii de motive* și a tuturor măsurilor/soluțiilor legislative preconizate în inițiativa legislativă, precum și corelarea susținerilor acestora cu studiul de impact aferent (socio-economic, financiar), după caz, în raport de implicațiile măsurilor preconizate, potrivit *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

În caz contrar, măsurile propuse la pct.1 și 2 din inițiativa legislativă - apar ca fiind vulnerabile sub aspecte de neconstituționalitate, în special prin raportare la art. 1 alin. (5) cu privire la *principiul legalității*, prin necorelarea măsurilor preconizate cu legislația în domeniu, art. 44 (Dreptul de proprietate privată) în

⁹ privind locuințele, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

¹⁰ privind măsuri pentru reducerea riscului seismic al construcțiilor existente, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

¹¹ privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe;

cazul afectării domeniului privat al UAT (terenuri și/sau surse financiare), art. 73 (Legiferarea) alin. (3) lit. m) și o), art. 120 (sub aspectele vizând principiul autonomiei locale), art. 136 alin. (4) și (5) (Proprietatea).

Referitor la necesitatea asigurării tuturor clarificărilor și completărilor/reformulărilor aferente, în raport cu intenția de reglementare și cadrul constituțional/legislativ existent, mai amintim că, prin lacunele, lipsa de claritate și precizie a normelor preconizate – care pot genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora – se pot crea inclusiv premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 1 alin. (5) din *Constituție* privind *principiul legalității*.

Menționăm că *principiul legalității* presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a CEDO¹².

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Mihail TUDOSE



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului

¹² Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza Beyeler contra Italiei, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei.