

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.17 din 7 martie 2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr.268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, cu modificările și completările ulterioare

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.17 din 7 martie 2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr.268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, cu modificările și completările ulterioare (b340 din 21.06.2018), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3306/25.06.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D682 din 26.06.2018

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Legii nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr.268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, cu modificările și completările ulterioare,

Potrivit Expunerii de motive, intervențiile legislative preconizate sunt justificate de faptul că terenurile respective trebuie să fie exploatate

potrivit destinației lor, iar nu în alte scopuri, precum dezvoltarea unor ansambluri rezidențiale, speculă imobiliară sau obținerea de subvenții.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.h) și m) din Constituția României, republicată, iar prima Cameră sesizată este Senatul, în conformitate cu art.75 alin.(1) din Legea fundamentală.

2. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. **Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, cu ocazia prezentării cerințelor care reclamă intervenția normativă nu se face referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, nefiind evidențiate elementele noi și implicațiile pe care reglementarea propusă le are asupra legislației în vigoare.

Conform art.6 alin.(1) teza a II-a din legea sus-menționată, soluțiile pe care proiectul de act normativ le cuprinde „[...] trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și **cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului**” iar, potrivit alin.(2) al aceluiași articol, „Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”.

Menționăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682/2012, „dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, (...), încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]”.

4. Potrivit dispoziției de lege lata a **art.2 alin.(2)** din actul de bază, acesta “[...] se aplică cetățenilor români, respectiv **cetățenilor unui stat membru al Uniunii Europene, ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) sau ai Confederației Elvețiene, precum și apatrizilor cu domiciliul în**

România, într-un stat membru al Uniunii Europene, într-un stat care este parte la ASEE sau în Confederația Elvețiană, precum și persoanelor juridice având naționalitatea română, respectiv a unui stat membru al Uniunii Europene, a statelor care sunt parte la ASEE sau a Confederației Elvețiene”.

Or, prin modificarea acestui alineat, propusă de inițiator la pct.2, practic se elimină din rândul beneficiarilor legii persoanele fizice și persoanele juridice enumerate de dispoziția sus-menționată care au altă cetățenie, respectiv altă naționalitate decât cea română, ceea ce contravine Tratatului privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr.157/2005.

Astfel, la alin.(2) al pct.3 - „Libera circulație a capitalurilor” din anexa VII - „Lista menționată la articolul 20 din protocol: măsuri tranzitorii, România”, Tratatul prevede că „[...], *România poate menține în vigoare, timp de șapte ani de la data aderării, restricțiile stabilite de legislația sa, existente la momentul semnării tratatului de aderare, privind dobândirea proprietății asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere de către resortisanții statelor membre sau ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European, precum și de către societăți constituite în conformitate cu legislația altui stat membru sau a unui stat parte la ASEE și care nu sunt nici stabilite, nici înregistrate în România. În nici un caz, un cetățean al unui stat membru nu poate fi tratat mai puțin favorabil în ceea ce privește dobândirea de teren agricol, păduri sau teren forestier decât la data semnării Tratatului de aderare sau nu poate fi tratat în mod mai restrictiv decât un resortisant al unei țări terțe (...)*”.

Menționăm că, potrivit art.148 alin.(2) din Constituția României, republicată „*prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare*”.

În același timp, excluderea respectivelor persoane de la beneficiul legii încalcă prevederile art.44 alin.(2) teza a II-a din Constituția României, republicată, potrivit căroră „*Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, [...]*”.

În acest sens, **Legea nr.312/2005** privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine prevede, la **art.5 alin.(1)**, că *„Cetățeanul unui stat membru, apatridul cu domiciliul într-un stat membru sau în România, precum și persoana juridică constituită în conformitate cu legislația unui stat membru pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere la împlinirea unui termen de 7 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană”*.

Propunerea legislativă nu se corelează cu dispozițiile legale în vigoare nici în ceea ce privește procedura exercitării dreptului de preempțiune, **textul propus, la pct.4, pentru art.4 alin.(1) teza I**, preconizând ca, pentru ipoteza în care preemptor este statul român, înstrăinarea să se facă *“prin liceele agricole, universitățile stațiunile și institutele de cercetare cu profil agricol sau Agenția Domeniilor Statului”*, deși, potrivit art.4 alin.(1) lit.a) din Legea nr.268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și private a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, cu modificările și completările ulterioare, Agenția este cea care exercită în numele statului prerogativele dreptului de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului privat al statului. Menționăm că un text similar este propus și la **pct.7, pentru art.4¹ alin.(2)**.

5. Prin intervențiile legislative preconizate este afectată concepția generală a actului normativ de bază. Precizăm că, potrivit prevederilor art.61 alin.(1) Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările ulterioare, modificarea sau completarea unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al acelui act sau dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză, iar în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat.

6. De asemenea, propunerea legislativă este redactată defectuos, aceasta conținând pasaje confuze, echivoce, unele dintre ele fiind chiar neinteligibile, astfel încât este afectată nu doar forma și estetica exprimării, ci și claritatea și precizia normelor propuse.

Or, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art.6 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli*

necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”, iar conform art.36 alin.(1) din aceeași lege, „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”.

De altfel, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa (Decizia nr.681 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.477 din 12 iulie 2012, Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.674 din 1 noiembrie 2013), a constatat că „*Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, [...] prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare*”.

Exemplificăm cu câteva dintre formulările improprii stilului normativ, care fac ca normele propuse să fie lipsite de claritate, precizie și previzibilitate:

a) la pct.1 referitor la textul propus pentru art.1 lit.c), sintagma dintre paranteze *“de definit în norme, inclusiv o definiție clară a pământului, din care să reiasă că nu este un capital, ci că este component a patrimoniului național”*, prin referirea la definirea *“pământului”*, precum și la faptul că acesta *“nu este un capital”*, nu doar că nu folosește un limbaj specific normativ, termenul/expresia corect/ă fiind **“teren”**, respectiv *“nu poate constitui aport la capital”*, dar este și echivocă, nefiind clar ce trebuie definit în norme. De altfel, această sintagmă se prezintă mai degrabă ca o adnotare personală a celui care a redactat textul cu privire la ce trebuie făcut.

În textul propus pentru art.1 lit.f), sintagma *“prin realizarea unui observator românesc actualizat în timp real”*, de asemenea, este total necorespunzătoare stilului normativ. Probabil că ceea ce s-a avut în vedere a fost ținerea la zi a unei evidențe publice, eventual sub forma unui registru care să fie înființat în acest scop;

b) la pct.2, textul propus pentru art.2 alin.(2), astfel cum este redactat, se dorește a fi o definiție în sensul legii a vânzării. Or, acesta reprezintă, de fapt, o caracterizare a respectivului contract, iar nu o

definiție propriu-zisă. O asemenea definiție ar fi, de altfel, și complet inutilă raportat la prevederile art.1.650 din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare. Pe de altă parte, textul în discuție nici nu și-ar găsi locul în cadrul **art.2**, care **are ca obiect sfera de aplicare a legii**, între alin.(1) - care statuează că terenurile agricole situate în intravilan nu intră sub incidența legii și alin.(3) - care conferă posibilitatea cetățeanului unui stat terț și apatridului cu domiciliul într-un stat terț, precum și persoanelor juridice având naționalitatea unui stat terț de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole situate în extravilan în condițiile reglementate prin tratate internaționale, pe bază de reciprocitate, în condițiile legii;

c) la **pct.6** se dispune modificarea art.4 alin.(7), or art.4 în vigoare nu are decât trei alienate;

d) la **pct.7**, **textul propus pentru art.4¹ alin.(2)** este formulat ambiguu, neînțelegându-se la ce se referă.

Textul propus pentru art.4¹ alin.(5), astfel cum este formulat, practic condiționează vânzarea liberă (către orice persoană fizică sau juridică) de neîndeplinirea condițiilor legale pentru a putea cumpăra, or neexercitarea dreptului de preempțiune poate fi și urmarea faptului că titularii acestui drept nu și-au exprimat intenția de a cumpăra (nu au dorit să cumpere).

Textul propus pentru art.4² lit.a) este echivoc, în sensul că, din modul în care este formulat, nu se înțelege dacă interdicția respectivă vizează cumpărarea prin interpus, în scopul eludării legii, sau prin mandatar;

e) la **pct.8**, în forma propusă a **părții dispozitive**, nu se poate deduce care este articolul în care se propune introducerea alin.(7);

f) la **pct.10** referitor la **textul propus pentru art.6 alin.(5)**, se face trimitere la art.4¹, fără ca acest articol să se refere în mod expres la vreun dosar;

g) la **pct.11**, în **textul propus pentru art.7 alin.(8)** se face referire la vânzarea terenului cu respectarea condițiilor prevăzute la art.4, care are ca obiect exercitarea dreptului de preempțiune, or ipoteza acestui alineat este aceea că niciunul dintre titularii dreptului de preempțiune nu și-a manifestat intenția de a cumpăra terenul;

h) la **pct.16** care dispune modificarea și completarea art.12, semnalăm că, de fapt, se introduce un nou articol, art. 12¹, care nu este structurat și formulat în acord cu normele de tehnică legislativă. Astfel, după teza I urmează două litere, „Lit.e)”, și „Lit f)”, care nu au legătura

cu textul acesteia. În plus, textele celor două litere nu respectă regulile gramaticale, întrucât lipsește subiectul.

Tot la **textul propus pentru art.12¹**, nu este clar dacă se preconizează ca registrul electronic avut în vedere să fie ținut la nivel național sau la nivel de notariat, respectiv de instanță judecătorească ori dacă acesta este unul comun, atât pentru notariate, cât și pentru instanțe;

i) la **pct.17 textul propus pentru art.14 alin.(1)** este imprecis, întrucât amalgamează contravențiile și infracțiunile, fără să menționeze că faptele prevăzute ca fiind contravenții pot fi considerate infracțiuni, potrivit legii penale, dacă sunt săvârșite în anumite condiții.

La **textul propus pentru art.14 alin.(4)**, semnalăm că, prin omisiunea de a menționa cine constată încălcarea prevederilor legii, acesta este imprecis, generând dificultăți în procesul de aplicare a sa;

î) la **pct.21 referitor la textul propus pentru art.16**, semnalăm că Legea nr.58/1998 privind activitatea bancară, republicată, cu modificările ulterioare a fost abrogată prin Ordonanța de urgență nr.99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2007, cu modificările și completările ulterioare;

j) la **pct.21 referitor la textul propus pentru art.16**, precum și la **pct.22 referitor la textul propus pentru art.16¹**, în cadrul sintagmei "*se constituie un alt drept real care să asigure posesia*", se confundă detenția precară cu posesia, aceasta din urmă fiind, dimpotrivă, exercitată de către o persoană care stăpânește bunul comportându-se ca un titular al unui drept real, **fără a avea însă această calitate** (art.916 din Codul civil);

k) la **pct.22, textul propus pentru art.16¹**, făcând vorbire despre actele prin a căror încheiere "*se eludează dispozițiile prezentei legi*", de fapt, se referă la acte simulate, fără să arate de către cine se constată că ele au fost încheiate cu ocolirea legii. Semnalăm însă că regimul juridic al simulației este stabilit la art.1.289 -1.294 din Codul civil, sancțiunea prevăzută pentru simulație constituind-o inopozabilitatea față de terți a contractului secret. Cu alte cuvinte, în concepția Codului, față de terți produce efecte actul **public**, așa încât norma propusă vine să răstoarne această soluție, preconizând ca dispozițiile legii, inclusiv procedura exercitării dreptului de preempțiune, să fie aplicabile actului secret. Nu în ultimul rând, semnalăm că nici nu este clar ce ar însemna acest lucru, căci este posibil ca, la data constatării simulației, procedura sus-menționată să se fi derulat deja, ceea ce ar ridica problema dacă aceasta s-ar anula și s-ar relua o nouă procedură. Pe de altă parte, textul în

discuție intră în contradicție cu textul propus, la pct.21, pentru art.16, potrivit căruia respectivele acte sunt lovite de nulitate absolută;

l) la **pct.24, textul propus pentru art.17 alin.(1)**, deși se referă la lit.a)-c) doar la contravenții, face vorbire și despre constatarea și sancționarea infracțiunilor, ceea ce îl face neclar;

m) propunerea legislativă folosește și alți termeni și expresii improprii limbajului juridic, precum *donare*, în loc de **donatie**, *cumpărare ca litigiu*, în loc de **cumpărare de drepturi litigioase** (la pct.1 în textul propus pentru art.1 litb)), *potențiali cumpărători*, în loc de **preemptori ori titulari ai dreptului de preempțiune** (la pct.7 în textul propus pentru art.4¹ alin.(5)) sau *a nu avea voie*, în loc de **este interzis** (la pct.17 în textul propus pentru art.14 alin.(4));

n) la **art.IV**, în mod incorect se dispune emiterea de norme metodologice pentru aplicarea legii, deși ne aflăm în prezența unei propuneri legislative **de modificare și completare**, astfel încât ar fi trebuit să se prevadă modificarea și, eventual, completarea în consecință a normelor metodologice deja existente, aprobate în temeiul art.21 alin.(1) din actul de bază. Această observație este valabilă și pentru **textul propus, la pct.24, pentru art.17 alin.(2)**.

*

Față de cele de mai sus, considerăm că propunerea legislativă, astfel cum este concepută, nu poate fi promovată, întrucât încalcă Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr.157/2005 și prevederile constituționale, nu se corelează cu dispozițiile legale în vigoare, iar normele propuse nu prezintă claritate, coerență și predictibilitate, astfel încât să facă posibilă determinarea efectelor normelor juridice din punct de vedere al aplicării în timp a legii.


PRESEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 754/25.07.2014.

O. nr. 719/740/M.57/2333/2014

M. Of. nr. 401/30 mai 2014

M.A.D.R.;M.D.R.A.P.;M.AP.N
.;M.CULTURA

Ordin privind aprobarea normelor metodologice pentru aplicarea titlului I din Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului



L. nr. 17/2014

M. Of. nr. 178/12 mar. 2014

Lege privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului

- 1 promulgată prin D. nr. 262/2014 M. Of. nr. 178/12 mar. 2014
 Decret pentru promulgarea Legii privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului

- 2 modificări prin L. nr. 68/2014 M. Of. nr. 352/13 mai 2014 *modifică art. 2 alin. (2), art. 5, art. 12 lit. c), art. 16*
 Lege pentru modificarea alin. (1) al art. 29 din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 și a Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului

- 3 modificări prin L. nr. 138/2014 M. Of. nr. 753/16 oct. 2014 *modifică art. 20 alin. (2);
introduce alin. (3) la art. 20*
 Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe

- 4 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 755/2014 M. Of. nr. 101/9 feb. 2015 *prevederile art. 20 alin. (1) referitoare la exceptarea de la aplicarea Legii nr. 17/2014 a antecontractelor autentificate la notariat anterior intrării în vigoare a acestora sunt neconstituționale*
 Decizia nr. 755 din 16 decembrie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 20 alin. (1) teza privitoare la antecontracte din Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului

- 5 modificări prin L. nr. 129/2017 M. Of. nr. 422/8 iun. 2017 *abrogă art. 23-27*
 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2017 pentru stabilirea unor măsuri în domeniul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative
 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 129/2017 M. Of. nr. 422/8 iun. 2017