



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

CABINET PREȘEDINTE

Dosar nr.3589A/2023

Domnului ALFRED-ROBERT SIMONIS

PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR

4/2372/21.12.2023
100
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 9445 / 20 DEC 2023

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
PREȘEDINTE
Intrare Nr. 1/4084/AS
20 20 Luna 12 Ziua 20

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și de deputați neafiliați, referitoare la neconstituționalitatea Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr.268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, precum și de completare a Legii nr.287/2009 privind Codul civil (PL-x nr.547/2022).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 17 ianuarie 2024 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 7 februarie 2024.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

Mărian ENACHE

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 2/3771 CP
20 23 Luna 12 Ziua 21

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 35894 / 2023



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ

NR. 9405 / 19 DEC 2023

Parlamentul României
Camera Deputaților
Secretar general

București, 19.12.2023
Nr. 2/12973

Domnului

Marian ENACHE
Președintele Curții Constituționale

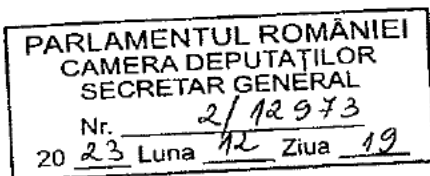
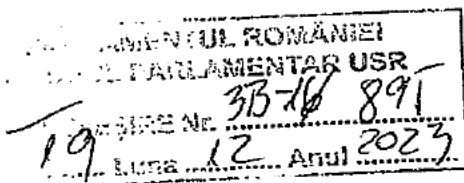
Stimate domnule Președinte,

În temeiul dispozițiilor art.15 alin.(1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea formulată de deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și de deputați neafiliați asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (PL-x nr 547/2022).

Cu deosebită considerație,

SECRETAR GENERAL

SILVIA-CLAUDIA MIHAILESCU



Parlamentul României
Camera Deputaților
Grupul parlamentar USR

Către: SECRETARIATUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR
Doamnei Silvia-Claudia MIHALCEA

Doamnă Secretar General,

În temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, precum și ale art. 15 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă depunem alăturat obiecția de neconstituționalitate a *Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (PL-x nr. 547/2022)*, solicitându-vă să o înaintați Curții Constituționale a României, în ziua depunerii.

Cu stimă,

În numele semnatarilor,

Lider Grup USR Camera Deputaților

Liviu-Ionuț MOȘTEANU

București, 19 decembrie 2023

Către: **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI**

Domnului Marian ENACHE,

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Domnule Președinte,

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, art. 137 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților, precum și ale art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, deputații menționați în anexele atașate, formulăm prezenta

OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

cu privire la *Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (PL-x nr. 547/2022),*

pe care o considerăm **neconformă cu o serie de articole din Constituția României**, solicitând respectuos instanței de contencios constituțional **constatarea neconstituționalității** acesteia pentru motivele expuse în continuare.

CUPRINS

- I. SITUAȚIA DE FAPT;**
- II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL;**
- III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE;**
- IV. CONCLUZII.**

I. SITUAȚIA DE FAPT

Legea care face obiectul prezentei obiecții a fost inițiată în anul 2022, sub denumirea „**Proiect de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului (Pl-x nr. 547/2022)**” de către Guvernul României.

Legea votată face parte din categoria **legilor organice**.

Conform expunerii de motive, proiectul de lege are ca obiect de reglementare modificarea legislației aplicabile în domeniul înstrăinării prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan. Astfel, proiectul votat instituie o serie de modificări cu privire la obligația calculării, reținerii, virării și declarării impozitului de 80% instituit în cazul intenției de revânzare a terenurilor înaintea împlinirii termenului de 8 ani de la cumpărare. Astfel, se instituie modul de calcul, încasare, declarare și virare a impozitului menționat anterior, inclusiv a cotelor procentuale care se fac venit la bugetul de stat și local. Totodată, se modifică și procedura prevăzută de Legea nr. 17/2014, în sensul schimbării anumitor prevederi în privința preemptorilor de rang I, respectiv rang II, în vederea înstrăinării, prin vânzare, a terenurilor agricole situate în extravilan.

Proiectul de lege votat, Pl-x nr. 547/2022, încalcă flagrant art. 1 alin (3)-(5), art. 11, art. 16, art. 44, art. 56, art. 61, art. 73, art. 75, art. 115 alin. (4), art. 136 alin. (5), art. 147 și art. 148 din Constituția României, republicată.

II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL

Constituția României

Articolul 1 Statul român

(3) *România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.*

(5) *În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.*

Articolul 11 Dreptul internațional și dreptul intern

(1) **Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.**

(2) **Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.**

Articolul 16 Egalitatea în drepturi

(1) **Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.**

(2) **Nimeni nu este mai presus de lege.**

(...)

Articolul 44 Dreptul de proprietate privată

(1) **Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate.** Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege.

(2) **Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. 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, precum și prin moștenire legală.**

(...)

Articolul 56 Contribuții financiare

(1) **Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice.**

(2) **Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.**

(3) **Orice alte prestații sunt interzise, în afara celor stabilite prin lege, în situații excepționale.**

Articolul 61 Rolul și structura Parlamentului

(1) **Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.**

(2) **Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.**

Articolul 73 Categoriile de legi

(3) Prin lege organică se reglementează:

(...)

m) regimul juridic general al proprietății și al moștenirii;

(...)

Articolul 75 Sesizarea camerelor

*(1) Se supun spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, proiectele de legi și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri, precum și proiectele legilor organice prevăzute la articolul 31 alineatul (5), articolul 40 alineatul (3), articolul 55 alineatul (2), articolul 58 alineatul (3), articolul 73 alineatul (3) literele e), k), l), n), o), articolul 79 alineatul (2), articolul 102 alineatul (3), articolul 105 alineatul (2), articolul 117 alineatul (3), articolul 118 alineatele (2) și (3), articolul 120 alineatul (2), articolul 126 alineatele (4) și (5) și articolul 142 alineatul (5). **Celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului.***

(...)

(3) După adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere care va decide definitiv.

(4) În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alineatului (1), intră în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență.

(5) Dispozițiile alineatului (4) referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător și în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere.

Articolul 115 Delegarea legislativă

(...)

(4) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

(...)

Articolul 136 Proprietatea

(...)

(5) **Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.**

Articolul 147 Deciziile Curții Constituționale

(...)

(4) **Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.**

Articolul 148 Integrarea în Uniunea Europeană

(1) **Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor.**

(2) **Ca urmare a aderării, 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.**

(3) **Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.**

(4) **Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).**

III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

III.A. ARGUMENTE DE NECONSTITUȚIONALITATE EXTRINSECĂ:

III.A.1. Prin natura modificărilor aduse, sunt operate **reglementări care privesc regimul general al proprietății** circumscris art. 73, alin. (3), lit. m) și art. 136. alin (5) din **Constituție**, cu privire la care **Senatul este cameră decizională**.

Astfel, în aceste condiții, **încălcarea procedurii constituționale de adoptare a unei legi**, astfel cum este prevăzută de Constituția României, reprezintă o încălcare în sine a normelor constituționale cu consecința declarării proiectului de lege ca neconstituțional *in integrum*. Sub acest aspect, amintim de considerentele Comisiei de la Veneția menționate în Raportul denumit *Rule of law checklist*¹, care statuează rolul

¹ Raportul *Rule of Law checklist*, adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 106-a Sesiune Plenară, Veneția, 11-12 martie 2016, p. 21,

fundamental al respectării procedurilor de adoptare a legilor ca o garanție a respectării statului de drept și a valorilor democratice.

Soluțiile legislative propuse vizează **în mod direct exercitarea dreptului de proprietate, dar și restrângerea sferei libertății contractuale a proprietarilor de terenuri**. Astfel, legea votată aduce modificări dreptului de dispoziție, ca atribut esențial al dreptului de proprietate.

*„În jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr.44 din 24 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 17 decembrie 1996), Curtea a subliniat importanța protejării dreptului de dispoziție al proprietarului (...), statuând în acest sens că garantarea dreptului de proprietate presupune protecția tuturor prerogativelor acestui drept și, în mod special, a dreptului de dispoziție” (Decizia CCR nr. 496/3 octombrie 2023²). Pe cale de consecință, o **interdicție/limitare de înstrăinare, trebuie votată de către Senat, cameră decizională**.*

În aceleași condiții, prin raportare inclusiv la jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019³, Decizia nr. 128 din 6 martie 2019⁴) s-a reținut în cadrul considerentelor decisive faptul că dispozițiile constituționale „care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție”.

Constituția României **stabilește clar rolul și competențele fiecărei camere a Parlamentului**. Atunci când o lege este adoptată de o cameră care nu este desemnată ca fiind decizională pentru acea materie, **se încalcă principiile de bază ale separării și echilibrului puterilor în stat, așa cum sunt ele prevăzute în Constituție**. Acest lucru subminează legalitatea și legitimitatea procesului legislativ, punând în pericol principiul statului de drept și garantarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, în acest caz, dreptul la proprietate.

III.A.2. Prin conținutul normativ pe care îl cuprinde, propunerea legislativă votată (PI-x nr. 547/2022) dedusă controlului de constituționalitate contravine art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată.

² Publicată în M.O., Partea I nr. 1016 din 07 noiembrie 2023

³ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019

⁴ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019

6

În privința condițiilor pe care ordonanțele de urgență trebuie să le îndeplinească pentru a fi în acord cu exigențele prescrise de art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa (a se vedea *Decizia nr. 255/11 mai 2005*⁵, *Decizia nr. 761/17 decembrie 2014*⁶, *Decizia nr. 859/10 decembrie 2015*⁷, *Decizia nr. 361/26 mai 2016*⁸ ș.a.), a reținut că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ:

- existența unei situații extraordinare;
- reglementarea acesteia să nu poată fi amânată;
- urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

Din punct de vedere formal, urgența reglementării este menționată doar în următoarele paragrafe din expunerea de motive:

- „*soluționării, cu celeritate, a impedimentelor identificate, prin adoptarea unor reglementări care să asigure previzibilitatea procesului de înstrăinare*”;
- „*evitării persistării vidului legislativ actual și blocajul tranzacțiilor cu terenuri agricole, aspecte urgente care nu ar putea face obiectul unei legi pentru crearea cadrului legal în vederea punerii în aplicare a reglementărilor propuse prin actualul proiect de act normativ, fiind o soluție care implică un orizont de timp îndelungat, soluție juridică care presupune că pe tot parcursul procesului de legiferare în condițiile art. 76 alin. (3) din Constituție*”;
- „*este necesară și oportună amendarea, pe calea delegării legislative, a cadrului legal care reglementează măsuri privind vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan cu dispoziții care să conducă la eliminarea consecințelor neadoptării proiectului de act normativ în regim de urgență și să reglementeze elementele obiective și imprevizibile ale situației extraordinare menționate*”.

Se poate observa astfel că nu rezultă nicio urgență în contextul în care textele menționate nu stabilesc și nu indică o urgență clară și imediată care ar justifica emiterea unei astfel de ordonanțe.

În primul rând, referința la „*soluționarea cu celeritate a impedimentelor identificate*” sugerează o necesitate de eficientizare a procesului de înstrăinare, dar nu indică o situație critică ce necesită o intervenție legislativă imediată.

⁵ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005

⁶ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 46 din 20 ianuarie 2015

⁷ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 103 din 10 februarie 2016

⁸ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 419 din 3 iunie 2016

În plus, mențiunea „evitării persistării vidului legislativ actual și blocajului tranzacțiilor cu terenuri agricole” semnaleză probleme de lungă durată, care, deși importante, **nu demonstrează o stare de urgență acută care nu poate fi abordată prin procedurile legislative obișnuite.**

În fine, afirmația că „este necesară și oportună amendarea” prin delegarea legislativă pentru a aborda „elementele obiective și imprevizibile ale situației extraordinare menționate” oferă o justificare generală pentru amendare, dar nu furnizează detalii concrete care să sublinieze o situație de urgență imediată.

Prin urmare, în lipsa unor dovezi/argumente clare ale unei situații de criză iminentă sau a unui risc imediat, aceste texte **nu sunt suficiente pentru a motiva necesitatea unei ordonanțe de urgență.**

Vom analiza, în cele ce urmează, dacă la adoptarea Ordonanței de urgență nr. 104/2022 au fost respectate primele două condiții, respectiv **existența unei situații extraordinare și dacă reglementarea acesteia nu putea fi amânată.**

Astfel, potrivit celor reținute de către Curtea Constituțională în *Decizia nr. 761/17 decembrie 2014*⁹, „situațiile extraordinare exprimă un **grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență**”.

De asemenea, Curtea a statuat, în mod repetat, că aspectele de oportunitate nu pot constitui temei pentru adoptarea de ordonanțe de urgență, sens în care amintim cele reținute de Curtea Constituțională în *Decizia nr. 361/26 mai 2016*¹⁰:

„Invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate (...). Întrucât însă asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar ajunge, astfel, ca un criteriu de constituționalitate — situația extraordinară —, a cărui respectare este prin definiție

⁹ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 46 din 20 ianuarie 2015

¹⁰ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 419 din 3 iunie 2016

supusă controlului Curții, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil”.

În speță, potrivit expunerii de motive a Ordonanței de Urgență nr. 104/2022, Guvernul apreciază drept situații excepționale de natură a justifica urgența reglementării aspecte precum cele sus menționate, care necesită modificări, **dar nu furnizează detalii concrete care să sublinieze o situație de urgență imediată**

Se poate observa că efectele nedorite nu erau **nicidecum iminente**, astfel că măsurile necesare **puteau fi adoptate prin urmarea procedurii parlamentare**.

Apreciem că o **împrejurare cu caracter de continuitate** și la a cărei apariție a contribuit Guvernul însuși prin **inactivitate**, acesta **nedepunând la Parlament niciun proiect de lege subsumat dezideratelor precitate, nu poate constitui o situație extraordinară**, a cărei existență, potrivit jurisprudenței Curții, „nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe cale de ordonanță de urgență” (Decizia nr. 83/19 mai 1998¹¹). Or, modificările avute în vedere constau într-o decizie de oportunitate, întrucât nu există o „situație care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public” (a se vedea în acest sens Decizia CCR nr. 65/20 iunie 1995¹²), în contextul în care legea era în vigoare de multe timp, **așa cum precizează chiar Guvernul României în expunerea de motive**.

Prin urmare, considerăm că niciuna dintre soluțiile legislative cuprinse de O.U.G. nr. 104/2022 **nu se fundamentează pe existența unei situații excepționale** a cărei reglementare să nu poată fi amânată, fiind pe deplin aplicabile următoarele considerente reținute Curtea Constituțională (a se vedea Decizia nr. 366/2 septembrie 2014¹³ și Decizia nr. 761/17 decembrie 2014¹⁴):

„Inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu”.

¹¹ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998

¹² Publicată în M.Of. nr. 129 din 28 iunie 1995

¹³ Publicată în M.Of. nr. 644 din 2 septembrie 2014

¹⁴ Publicată în M.Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015

Menționăm faptul că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, ordonanțele și ordonanțele de urgență nu beneficiază ca acte normative decât de unul dintre atributele legii, respectiv acela că reglementările acestora au putere de lege, dar nu și caracter de lege. Ordonanțele și ordonanțele de urgență devin legi abia după ce sunt adoptate de către Parlament și nu au caracter de lege la momentul intrării în vigoare și publicării în Monitorul Oficial, **aprobarea lor de către Parlament trebuind să parvină sub condiția obligatorie a respectării Constituției și a legilor.**

Pe de altă parte, arătăm că în Parlamentul României, la Camera Deputatilor, există în dezbatere "proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr.268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului" - Pl-x nr. 292/2021, **proiect deja adoptat de Senat.**

Potrivit practicii constante a Curții Constituționale, imixtiunile de acest tip ale Guvernului ale Guvernului în activitatea și rolul Parlamentului ca unică autoritate legiuitoare sunt **neconstituționale.**

Cu privire la posibilitatea Guvernului de a suspenda ori lipsi de efect dispozițiile unei legi, pe calea ordonanțelor de urgență, Curtea, prin *Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 804 din 2 decembrie 2008, a amintit că "*ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public*". Or, Curtea, constatând că, în speță, adoptarea de către Guvern a ordonanței de urgență criticate a fost neconstituțională, întrucât "*nu a fost motivată de necesitatea reglementării într-un domeniu în care legiuitorul primar nu a intervenit, ci, dimpotrivă, de contracararea unei măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării personalului din învățământ adoptată de Parlament*", a admis excepția de neconstituționalitate.

Considerente asemănătoare *Deciziei nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008* au fost preluate și în *Decizia nr. 842 din 2 iunie 2009*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 464 din 6 iulie 2009, *Decizia nr. 984 din 30 iunie 2009*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 542 din 4 august 2009, ori *Decizia nr. 989 din 30 iunie 2009*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 531 din 31 iulie 2009, prin care Curtea a reținut că adoptarea ordonanțelor de urgență numai în scopul contracarării unei măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării personalului din învățământ,

adoptată de Parlament, încalcă art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1) și art. 115 alin. (4) din Constituție.

Prin *Decizia nr. 278 din 23 aprilie 2015*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 447 din 23 iunie 2015, Curtea a reținut că, alături de respectarea exigențelor constituționale ale art. 115 alin. (4)-(6), în exercitiul competenței sale de a emite ordonanțe de urgență, Guvernul este ținut totodată de obligația respectării prevederilor art. 61 alin. (1) din Constituție, astfel că dispozițiile unei ordonanțe de urgență **nu pot avea ca scop împiedicarea unei legi adoptate de Parlament de a-și produce efectele**. Curtea a subliniat însă că, prin efectele ordonanțelor de urgență a căror neconstituționalitate a fost constatată prin deciziile nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008, nr. 842 din 2 iunie 2009, nr. 984 din 30 iunie 2009 și nr. 989 din 30 iunie 2009, a fost afectat un drept fundamental. (Decizia CCR nr. 443 din 21 iunie 2016 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 580 din 29 iulie 2016).

Pe cale de consecință, **Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 (PL-x nr. 547/2022)** contravine art. 115 alin. (4) din Constituție, fiind **neconstituțională în ansamblul său**.

III.B. ARGUMENTE DE NECONSTITUȚIONALITATE INTRINSECĂ:

III.B.1. Propunerea legislativă votată încalcă flagrant **art. 44 din Constituția României, republicată, referitor la dreptul de proprietate privată**.

Noua prevedere cuprinsă în propunerea legislativă votată afectează dreptul de proprietate privată în sensul în care generează un **tratament diferit** pentru terenurile descrise în comparație cu altele care nu intră sub incidența acestei reglementări. În esență, aceasta creează **o excepție** pentru acele terenuri agricole care sunt compuse parțial din intravilan și parțial din extravilan. Prin **excluderea acestor terenuri** din incidența unei reglementări, se creează o distincție între terenurile agricole cu caracteristici similare, dar care sunt afectate sau nu de aceeași reglementare.

Acest lucru conduce la o **discriminare sau la o abordare inegală a proprietății private** pentru acele terenuri care corespund criteriilor descrise în sintagmă. De exemplu, proprietarii acestor terenuri ar putea întâmpina limitări sau reguli diferite în ceea ce privește dezvoltarea sau utilizarea terenului lor comparativ cu alți proprietari de terenuri agricole din aceeași zonă.

În plus, această prevedere generează **incertitudine sau confuzie** în ceea ce privește drepturile și responsabilitățile legale ale proprietarilor de terenuri agricole, în

special în cazul în care există o parte în intravilan și o parte în extravilan în cadrul aceleiași număr cadastral.

În lumina **principiului egalității în fața legii**, este important ca reglementările să fie aplicate **în mod uniform și echitabil** tuturor persoanelor și proprietăților similare. Prin crearea unor excepții sau excluderi care afectează anumite categorii de terenuri, **acest principiu este încălcat**.

În acest mod, introducerea acestei dispoziții în cadrul propunerii legislative care face obiectul prezentei cereri generează **discriminare sau inegalitate** între proprietarii de terenuri agricole în funcție de **caracteristicile specifice ale acestora**, creând o situație în care unii beneficiază de avantaje sau excepții, în timp ce alții nu, deși **situația lor este similară din punct de vedere al proprietății și destinației terenului**.

În concluzie, incidența acestei reglementări afectează dreptul de proprietate privată prin crearea unei diferențe de tratament între terenurile agricole în funcție de caracteristicile lor specifice, ceea ce conduce la o **aplicare inegală a legii** și la o **restricționare sau discriminare indirectă a drepturilor de proprietate privată** ale unor proprietari de terenuri.

Astfel, sunt încălcate astfel prevederile art. 16 alin. (1) și art. 44 din Constituție, cetățenii României fiind supuși unor reguli diferite în reglementarea aceleiași instituții juridice.

III.B.2. Prin conținutul normativ pe care îl cuprinde, legea dedusă controlului de constituționalitate **aduce atingere principiului previzibilității și clarității normelor**, așa cum acesta își găsește expresia atât în prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată și cum a fost dezvoltat într-o bogată jurisprudență constituțională, cât și, în consecință, în prevederile art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală.

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”*. Această obligație, care revine atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice, se aplică în egală măsură și Parlamentului, inclusiv în privința modului de exercitare a atribuției sale principale și esențiale, respectiv aceea de unică autoritate legiuitoare a țării, care constă în **elaborarea proiectelor de lege și adoptarea acestora ca legi ale statului român**.

Curtea Constituțională, a reținut, în jurisprudența sa constantă, că **respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru**

elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu de constituționalitate prin raportare la aplicarea art. 1 alin. (5) din Constituție. De asemenea, instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului (*Decizia nr. 139 din 13 martie 2019*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019).

Totodată, prin *Decizia nr. 681/2021 din 21 octombrie 2021*¹⁵ și *Decizia nr. 26/2012 din 18 ianuarie 2012*¹⁶, Curtea Constituțională a reținut următoarele: „Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, **Curtea constată că 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.

Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „în România, respectarea [...] legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea constată că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor **situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.**”

Cu toate că principiul calității legii nu este enunțat în mod expres prin Constituție, acesta a fost recunoscut și consacrat prin jurisprudența Curții Constituționale, care a stabilit că **originea acestuia se regăsește în art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.** La modul general, s-a considerat că legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate pentru a putea fi respectată de destinatarii săi, în sensul adaptării corespunzătoare a conduitei de către aceștia.

În același sens, prin *Decizia nr. 473/2013 din 21 noiembrie 2013*¹⁷, Curtea Constituțională a statuat, de principiu, că „orice act normativ trebuie să îndeplinească **anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat**; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor

¹⁵ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 122 din 7 februarie 2022

¹⁶ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012

¹⁷ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 30 din 15 ianuarie 2014

interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii.”

Instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt **cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului** (*Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019*). În acest sens, textul normativ care face obiectul prezentei sesizări nu respectă cerințele de calitate a legii, sub aspectul clarității, previzibilității și preciziei normei, prevăzute de art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cerințe care se circumscriu principiului legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție.

Previzibilitatea unei norme presupune în mod obligatoriu ca destinatarul acesteia să aibă o reprezentare clară a aspectelor în funcție de care este obligat să își modeleze conduita. Or, prin lipsa de precizie și claritate a textului, destinatarii normei juridice **nu își pot forma o reprezentare clară.** Acest aspect contravine flagrant principiilor fundamentale ale legalității și securității juridice, statuate prin art. 1 alin. (3)-(5) din Constituție și prin jurisprudența constantă a Curții Constituționale.

Așadar, în speță, **ambiguitatea redacțională a legii supuse controlului de constituționalitate este evidentă**, de necontestat, ceea ce determină serioase îndoieli cu privire la efectele pe care legea le-ar putea produce (a se vedea, mutatis mutandis, *Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2017, paragraful 45*). Astfel, prin modul deficitar de redactare, legea contestată încalcă exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii, **cu consecința neconstituționalității legii în ansamblul său.**

Conform jurisprudenței Curții Constituționale, principiul securității juridice se referă la faptul că **cetățenii trebuie protejați contra unui pericol creat de legiuitor, prin normele juridice pe care le propune și adoptă, în sens contrar fiind afectată însăși securitatea juridică a persoanei.** Astfel, legiuitorul are „*obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și a libertăților fundamentale*” (a se vedea în acest *Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012¹⁸, Decizia nr. 90 din 7 februarie 2012¹⁹, Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020²⁰, Decizia nr.*

¹⁸ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012

¹⁹ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 228 din 5 aprilie 2012

²⁰ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 504 din 12 iunie 2020

504 din 12 iunie 2020²¹, Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018²², Decizia nr. 836 din 1 octombrie 2018²³, Decizia nr. 187 din 17 martie 2021²⁴, Decizia nr. 478 din 7 mai 2021²⁵ și Decizia nr. 688 din 21 octombrie 2021²⁶).

Conceptul de „previzibilitate” a legii a fost dezvoltat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în contextul mai larg al respectării principiului legalității. De asemenea, practica Curții Constituționale este constantă în demarcarea clară a exigenței de claritate și previzibilitate pe care trebuie să o îndeplinească orice act normativ.

Astfel cerința ca o ingerință să „fie prevăzută de lege” impune nu doar o minimă bază legală pe care să se întemeieze acțiunea statului, ci „legea” trebuie să fie accesibilă și previzibilă. În *Hotărârea Sunday Times contra Regatului Unit din 26 aprilie 1979* se precizează că o normă nu poate fi considerată o „lege” dacă nu este formulată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își reglementeze comportamentul.

Practica CEDO a evidențiat prezența unei lipse de previzibilitate și în cazul prezenței incoerenței legislative în *Cauza Viașu c. României* (2008) care a creat atât „un climat de incertitudine juridică”, cât și un „echivoc al situațiilor juridice incerte” având un caracter sistematic pe fondul imperfecțiunii în ordinea juridică internă și al disfuncționalității legislației române în anumite materii. Lipsa de claritate și previzibilitate a legii este asociată nesocotirii art. 1 alin. (5) din Constituție.

Astfel, conform art. 2 alin. (1) din textul de lege votat, „*Terenurile agricole situate în intravilan și terenurile care formează un singur imobil, identificat printr-un singur număr cadastral, **compuse parțial dintr-o suprafață majoritară aflată în intravilan**, cu categoria de folosință curți-construcții și parțial în extravilan, cu destinație agricolă, nu intră sub incidența prezentei reglementări*”. Acesta a fost redactat fără a se ține cont de **exigențele prevăzute de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă**, nefiind redactat în mod clar și predictibil.

Nu se poate deduce astfel intenția legiuitorului în redactarea sintagmei „**compuse parțial dintr-o suprafață majoritară aflată în intravilan**”. Sintagma lasă loc unor **interpretări multiple**, ceea ce face dificilă deducerea intenției exacte a legiuitorului. Această ambiguitate se datorează faptului că termenii „**compuse parțial**” și „**suprafață majoritară**” **nu sunt definiți cu precizie**, lăsând loc de interpretări, de la înțelegerea

²¹ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 1.077 din 13 noiembrie 2020

²² Publicată în M.Of., Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018

²³ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 965 din 14 noiembrie 2018

²⁴ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 478 din 7 mai 2021

²⁵ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 913 din 23 septembrie 2021

²⁶ Publicată în M.Of., Partea I, nr. 144 din 11 februarie 2022

exactă a proporției dintre intravilan și extravilan, până la natura utilizării terenurilor respective. De asemenea, nu se precizează cine stabilește care este suprafața majoritară sau cine decide din ce este compus respectivul teren. Fără o clarificare specifică, **textul este neconstituțional**.

Încercarea de a deduce **intenția legiuitorului** riscă să fie o **extrapolare bazată pe interpretări subiective**, mai degrabă decât pe o înțelegere obiectivă a textului de lege.

De asemenea, textul de la articolul 4¹ alineatul (2), litera b) este neclar în se:

„b) să desfășoare activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan;”

Textul citat este **neclar și incomplet** în ceea ce privește specificațiile necesare pentru a îndeplini condițiile impuse.

În primul rând, nu se oferă o definiție clară a ceea ce constituie o „*activitate agricolă*”, lăsând loc pentru interpretări multiple și potențial subiective. Fără o astfel de definiție, nu se poate determina cu precizie ce tipuri de activități se încadrează sub această categorie și care nu.

În al doilea rând, **textul nu precizează modalitatea prin care se poate face dovada desfășurării activităților agricole pe o perioadă de cel puțin 5 ani**. Lipsa unui cadru clar de verificare și validare a acestei experiențe agricole lasă în aer criteriul de eligibilitate, făcându-l dificil de aplicat în practică. Astfel, aceste omisiuni creează incertitudine și duc la aplicarea incoerentă a prevederilor legale.

III.B.3. Prevederea votată încalcă dispozițiile art. 1 și art. 56 alin. (2) din Constituție - sunt încălcate principiile de bază ale sistemului fiscal, respectiv justa așezare a sarcinilor fiscale, în mod evident creându-se un paralelism legislativ (dublu regim de taxare impus);

Potrivit alineatului (6) al art. 4² din Legea nr. 17/2014, introdus prin art. 1 punct 4.4 din ordonanța criticată - „*Impozitul stabilit la alin. (1) și (2) reprezintă un impozit suplimentar față de cele datorate potrivit Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.*”

Astfel, legea nu este corelată cu alte prevederi în vigoare (există o dublă impunere fiscală). Legea recent votată este neconstituțională din cauza lipsei de corelare cu alte prevederi legale în vigoare, din cauza introducerii unei duble impuneri fiscale, pe

11

lângă impozitul pe venitul din transferul proprietăților imobiliare. Acest lucru reprezintă o încălcare a principiilor constituționale fiscale, prin faptul că impune două taxe distincte pentru același procedeu sau activitate economică.

O astfel de suprapunere a sarcinilor fiscale nu numai că încarcă nejustificat contribuabilii, dar contravine și normelor existente care vizează prevenirea dublei impunerii. În contextul în care legislația trebuie să asigure un sistem fiscal echitabil și logic structurat, introducerea acestei legi creează un precedent problematic și contravine principiilor de bază ale sistemului fiscal, punând sub semnul întrebării alinierea sa la principiile constituționale.

Introducerea a două taxe distincte care se suprapun reprezintă o **injustă așezare a sarcinii fiscale**, contrar art. 56 alin. (2) din Constituție.

Conform jurisprudenței sale, „*Curtea Constituțională este competentă să se pronunțe asupra proporționalității și echității impozitelor, taxelor sau oricăror altor contribuții sociale*” (Decizia Curții Constituționale nr. 668 din 18 mai 2011, publicată în M.Of., Partea I, nr. 487 din 8 iulie 2011).

De asemenea, se precizează că „*fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă (...) Prin urmare, așezarea justă a sarcinilor fiscale trebuie să reflecte însuși principiul egalității cetățenilor în fața legii, prin impunerea unui tratament identic pentru situații identice, și să țină cont, în același timp, de capacitatea contributivă a contribuabililor, luând în considerare elementele ce caracterizează situația individuală și sarcinile sociale ale acestora*” (Decizia Curții Constituționale nr. 325 din 25 iunie 2013, publicată în M.Of. nr. 431 din 16 iulie 2013. În același sens, Decizia Curții Constituționale nr. 3 din 6 ianuarie 1994, publicată în M.Of. nr. 145 din 8 iunie 1994 și Decizia Curții Constituționale nr. 1394 din 26 octombrie 2010, publicată în M.Of. nr. 863 din 23 decembrie 2010).

Astfel, principiul securității juridice este un principiu de drept european, recunoscut ca atare în jurisprudența CEDO și CJUE, din care decurg și două principii „*naționale*”, care pot fi considerate componente ale principiului securității juridice:

- **certitudinea impunerii**, prin elaborarea de norme juridice clare, care să nu conducă la interpretări arbitrare, iar termenele, modalitatea și sumele de plată să fie precis stabilite pentru fiecare plătitor, respectiv aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine, precum și să poată determina influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale (art. 3 lit. b) Cod fiscal);
- **predictibilitatea impunerii asigură stabilitatea impozitelor, taxelor și contribuțiilor obligatorii.**

Prevederea constituie un **paralelism legislativ**, care nu numai că este **nelegal** (art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000), **neconstituțional** (art. 1 alin. (5) din Constituție), dar **institue norme contradictorii**, care generează o **lipsă de claritate ce va conduce la litigii**, aceasta fiind și rațiunea interzicerii prin lege a paralelismului legislativ. Părțile contractelor și instanțele de judecată vor avea reale dificultăți în a aprecia care dintre norme este cea aplicabilă.

Spre exemplu, modul în care sunt redactate dispozițiile legale în legea adoptată conduce la **interpretări arbitrare** ceea ce se traduce prin încălcarea cu desăvârșire a principiului previzibilității și a certitudinii impunerii. Acest principiu consacrat în materie fiscală presupune elaborarea de norme juridice clare, care **să nu conducă la interpretări arbitrare, iar termenele, modalitatea și sumele de plată să fie precis stabilite pentru fiecare plătitor, respectiv aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine, precum și să poată determina influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale.**

Or, principiul predictibilității și certitudinii fiscale reprezintă o transpunere la nivel infraconstituțional a principiului legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, legiuitorul fiind ținut să adopte o legislație previzibilă și coerentă în măsură să asigure stabilitatea raporturilor juridice existente în domeniul fiscal.

De asemenea, jurisprudența Curții Constituționale este în același sens (decizia de admitere nr. 176/06.05.2003, publicată în M.Of. nr. 400/09.06.2010, privind taxa suplimentară impusă instituțiilor private de învățământ: „(...) *sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale, ceea ce presupune în mod necesar subordonarea față de un principiu de echitate și de justiție socială, pentru a corespunde caracterului social al statului, prevăzut de art. 1 alin. (3) din Constituție. (...) taxa în discuție este stabilită în afara cadrului general al impozitelor și taxelor, întrucât nu este justificată de nicio prestație a unei autorități publice, contravenind principiului constituțional al justei așezări a sarcinilor fiscale.*”).

III.B.4. Încălcarea dispozițiilor art. 148 din Constituție - prin instituirea unor măsuri cu efect echivalent celor prin care se limitează libera circulație a capitalurilor în Uniunea Europeană Legea încalcă și obligațiile asumate de România în cadrul negocierilor pentru aderarea la Uniunea Europeană, precum și prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene cărora art. 148 din Constituția României le acordă prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne.

Prin articolul I, punctul 3 din ordonanța criticată, „*La articolul 4 alineatul (2), litera c) se modifică și va avea următorul cuprins:*

c) în cazul arendaşilor persoane juridice, cu acţionariat altă persoană juridică, acţionarii/asociaţii care deţin controlul societăţii să facă dovada domiciliului/reşedinţei/sediului social/secundar situat pe teritoriul naţional stabilit pe o perioadă de 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan.”

„La articolul 4¹ alineatul (2), literele d) şi e) se modifică şi vor avea următorul cuprins:

d) asociatul/acţionarul, persoană fizică, care deţine controlul societăţii să aibă domiciliul situat pe teritoriul naţional pe o perioadă de cel puţin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan;

e) în cazul în care în structura persoanelor juridice, asociaţii/acţionarii care deţin controlul societăţii sunt alte persoane juridice, asociaţii/acţionarii, care deţin controlul societăţii, să facă dovada domiciliului/reşedinţei/sediului social/secundar situat pe teritoriul naţional pe o perioadă de cel puţin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan.”

Astfel, actul normativ stabileşte că vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan poate fi realizată doar către persoanele fizice care, cumulativ:

- 1) au domiciliul/reşedinţa pe teritoriul naţional şi
- 2) desfăşoară activităţi agricole pe teritoriul naţional şi
- 3) sunt înregistrate de autorităţile fiscale române cu cel puţin 5 ani înainte de înregistrarea ofertei de vânzare.

Mai precis, actul normativ instituie măsuri care, deşi nu împiedică în mod expres sau explicit resortisanţii din statele membre ale Uniunii Europene să cumpere terenuri agricole situate în extravilan, impun pentru astfel de tranzacţii condiţii cumulative care pot fi îndeplinite doar de resortisanţii naţionali, ceea ce revine la a legifera măsuri cu efect echivalent celor prin care se limitează libera circulaţie a capitalurilor în Uniunea Europeană.

Impunerea acestor condiţii cumulative privilegiază resortisanţii naţionali în acest fel fiind încălcate:

- a) obligaţia asumată de România cu prilejul aderării la Uniunea Europeană prin Tratatul de aderare ratificat de Parlamentul României prin Legea nr. 157/2005;
- b) art. 63 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene (TFUE);

c) **art. 148 din Constituția României** care conferă expres și explicit prioritate de aplicare prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene față de dispozițiile contrare din legile interne;

d) **art. 16 din Constituția României.**

Prin Anexa VII la Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană România a obținut o perioadă tranzitorie de 7 (șapte) ani de la data aderării în care a putut menține în vigoare restricțiile existente în legislația proprie la data aderării și care limitau dobândirea proprietății asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere de către resortisanți ai statelor membre ale Uniunii Europene sau ai statelor părți la Acordul privind Spațiul Economic European.

După expirarea acestui termen de 7 ani, cetățenii statelor membre trebuie să fie tratați la fel ca cetățenii naționali în ce privește dobândirea terenurilor agricole, de păduri sau forestiere.

Or, condiționarea dobândirii terenurilor agricole situate în extravilan de stabilirea domiciliului/reședinței dobânditorului pe teritoriul național echivalează **cu o măsură restrictivă pentru potențialii dobânditori care, deși sunt resortisanți ai Uniunii Europene, nu au domiciliul/reședința pe teritoriul național, adică încalcă angajamentele asumate de România în vederea aderării la Uniunea Europeană așa cum rezultă acestea inclusiv din pct. 3 din Anexa VII la Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană.**

Articolul 63 TFUE (ex-articolul 56 TCE) dispune: *„(1) În temeiul dispozițiilor prezentului capitol, sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe.”*

Cu toate acestea, alineatele (1) și (2) ale articolului 65 TFUE (ex-articolul 58 TCE) permit unele derogări de la libera circulație a capitalurilor, anume pentru situațiile în care statele membre doresc:

(i) să stabilească o distincție între contribuabili care nu se găsesc în aceeași situație în ceea ce privește reședința lor sau locul unde capitalurile lor au fost investite;

(ii) să combată încălcarea regulilor naționale adoptate în domeniul fiscal sau al supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare;

(iii) să aplice restricții dreptului de stabilire dacă acestea din urmă sunt compatibile cu TFUE.

Însă alineatul (3) al articolului 65 TFUE precizează *„(3) Măsurile și procedurile menționate la alineatele (1) și (2) nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară*

și nici o restrângere disimulată a liberei circulații a capitalurilor și plăților, astfel cum este aceasta definită la articolul 63.”

Altfel spus, **deși tratatele constitutive ale Uniunii Europene interzic obstrucționarea liberei circulații a capitalurilor, această interdicție este mai puțin categorică decât cea referitoare la restrângerea liberei circulații a persoanelor, bunurilor sau serviciilor, ea permițând statelor membre să adopte reglementări naționale derogatorii însă doar pentru a face distincții referitoare la investirea capitalurilor ori pentru a întări supravegherea prudențială și disciplina fiscală.**

În plus, TFUE nu definește noțiunea de circulație a capitalurilor, ceea ce sporește rolul Curții de Justiție în evaluarea modului în care statele membre înțeleg să recurgă la excepțiile permise de articolul 65 și îi permite să adopte o abordare strictă a lor.

O jurisprudență constantă a Curții de Justiție (a se vedea *C-163, 165, 250/94 Sanz de Lera*; *C-101/05 Skatteverket v. A*; *C-201/05 Test Claimants*) a stabilit că articolul 63 TFUE are **efect direct**, adică înlătură de la aplicare orice dispoziții naționale contrare, ceea ce este concordant și cu art. 148 din Constituția României.

Curtea de Justiție s-a pronunțat deja în sensul că taxarea excesivă a veniturilor rezultate din vânzarea ori administrarea unor bunuri imobile echivalează cu restrângeri ale dreptului de a dobândi sau dispune de bunuri imobile și constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor interzisă, în principiu, prin articolul 63 TFUE (a se vedea *C-110/17 CE v. Belgia*).

De asemenea, Curtea de Justiție a hotărât că o reglementare națională care condiționează dobândirea unui teren agricol de stabilirea domiciliului/reședinței dobânditorului pe teritoriul național este contrară fostului articol 56, respectiv actualului articol 63 TFUE (a se vedea *C-370/05 Uwe Kay Festeren*).

Curtea de Justiție a precizat că o reglementare națională care desființează pentru viitor drepturi reale cu privire la terenuri agricole deținute de resortisanții altor state membre încalcă obligațiile care revin statului legiuitor în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 63 TFUE și ale articolului 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (a se vedea *C-235/17 CE v. Ungaria*).

Prin urmare, o lege națională prin care sunt suprataxate veniturile ce ar putea fi obținute din vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan și care restrânge semnificativ pentru viitor posibilitatea resortisanților din alte state membre ale Uniunii

Europene de a dobândi astfel de terenuri instituie **discriminări arbitrare și restrângeri disimulate ale liberei circulații a capitalurilor**, fapt ce încalcă articolul 63 TFUE.

Alineatul (2) al art. 148 din Constituția României acordă prioritate sistematică și necondiționată prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene față de orice dispoziții contrare din legile interne, ceea ce înseamnă că în ipoteza în care Parlamentul României ar adopta o prevedere legală ce ar contraveni articolului 63 TFUE aceasta nu ar putea fi aplicată încă de la adoptarea ei.

Pe cale de consecință, de vreme ce contravin articolului 63 TFUE și pct. 3 din Anexa VII la Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, prevederile criticate sunt **invalide *ab initio*** și față de art. 148 alin.(2) din Constituția României.

În plus, alin. (4) al art. 148 din Constituția României stabilește că, între altele, *autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alin. (2) al art. 148.*

Orice resortisant al Uniunii Europene care, în baza prevederilor actului normativ dedus controlului de constituționalitate în prezenta cauză, ar întâmpina dificultăți în dobândirea unor terenuri agricole situate în extravilan în România se poate adresa instanțelor judecătorești care, fie pot înlătura ele însele de la aplicare prevederile relevante ale legii, fie pot adresa o întrebare preliminară Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru a lămuri înțelesul articolelor 63 și 65 TFUE coroborate cu pct. 3 din Anexa VII la Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană.

Astfel, propunerea legislativă adoptată **nu se integrează organic în sistemul legislativ**, nefiind corelată cu obligațiile asumate de România la momentul aderării la Uniunea Europeană și cu prevederile din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, fiind încălcate art. 1 alin. (5) și art. 148 din Constituție referitor la integrarea în Uniunea Europeană.

În concluzie, pentru toate aceste motive, considerăm că *Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (PL-x nr. 547/2022)* este **neconstituțională** deoarece încalcă art. 61, art. 75 și art. 148 din Constituție.

IV. CONCLUZII.

Prin urmare, legea criticată este contrară dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție deoarece încalcă principiul securității juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, conform dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție. De asemenea, încalcă art. 11, art. 16, art. 44, art. 56, art. 61, art. 73, art. 75, art. 115 alin. (4), art. 136 alin. (5), art. 147 și art. 148 din Constituția României, republicată.

În considerarea art. 1 alin. (5) din Constituție, Curtea a stabilit că nerespectarea acestor cerințe atrag în mod de sine stătător neconstituționalitatea legilor sau a prevederilor relevante. S-a statuat că „orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite cerințe calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune ca acesta să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat (conform *Deciziei nr. 1/11 ianuarie 2012* publicată în M.Of., Partea I, nr. 53/23 ianuarie 2012 și *Deciziei nr. 494/10 mai 2012*, publicată în M.Of., Partea I, nr. 407/19 iunie 2012).

Prin modificările propuse, **dreptul de proprietate ajunge să fie pus în pericol prin chiar modalitatea de redactare defectuoasă, lacunară și insuficient elaborată a prevederilor**

De asemenea, prezenta propunere legislativă introduce o serie de măsuri anterior menționate total dezechilibrate, neclare și în favoarea marilor exploatații agricole. Micii proprietari vor fi în imposibilitatea de a dispune de propriile proprietăți.

În considerarea tuturor argumentelor expuse, vă solicităm respectuos **admiterea prezentei obiecții de neconstituționalitate și constatării faptului că legea este neconstituțională în ansamblul său a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (PL-x nr. 547/2022).**

ANEXE

- Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (PL-x nr. 547/2022), în forma adoptată de Senat;

- raportul comun asupra proiectului, întocmit de Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice și Comisia juridică, de disciplină și imunități din Camera Deputaților.

LISTA SEMINATARI

OBIECTE DE NECONSTITUTIONALITATE
PLX nr. 547/2022

1	Apostol Alin-Gabriel	USR
2	Badea Mihai-Alexandru	USR
3	Băltărețu Viorel	USR
4	Barna Ilie Dan	USR
5	Berescu Monica-Elena	USR
6	Blaga Daniel-Codruț	USR
7	Botez Mihai-Cătălin	USR
8	Bulai Iulian	USR
9	Buzoianu Diana-Anda	USR
10	Ciornei Radu Tudor	USR
11	Cristian Brian	USR
12	Dehelean Silviu	USR
13	Drancă Andrei-Iulian	USR
14	Drulă Cătălin	USR
15	Fălcoi Nicu	USR
16	Giurgiu Adrian	USR
17	Hangan Pollyanna-Hanellore	USR
18	Havârneanu Filip	USR
19	Ilie Victor	USR
20	Ion Stelian-Cristian	USR
21	Lazăr Ion-Marian	USR

22	Lazăr Teodor	USR
23	Lőrincz Ștefan-Iulian	USR
24	Miftode Andrei Marius	USR
25	Miruță Radu-Dinel	USR
26	Molnar Radu-Iulian	USR
27	Moșteanu Liviu-Ionuț	USR
28	Murariu Oana	USR
29	Năsui Claudiu-Iulius-Gavril	USR
30	Neagu Denisa-Elena	USR
31	Panait Radu	USR
32	Pop Tudor Rareș	USR
33	Prună Cristina-Mădălina	USR
34	Rodeanu Bogdan-Ionel	USR
35	Seidler Cristian-Gabriel	USR
36	Stoica Diana	USR
37	Terente Eugen	USR
38	Todosiu Benjamin	USR
39	Țoiu Oana-Silvia	USR
40	Ungureanu Emanuel-Dumitru	USR
41	Wiener Adrian	USR

OPREȘTIE DE NECONSTITUȚIONALITATE
P1-X nr. 547/2022

Nr.	Nume și prenume	Deputați	Semnatura
1	CADOURC OLBAN	FORTA DREPTII	
2	Antonel Jomale	NEAFILIA	
3	Rusu David Ghe	NEAFILIA	
4	NACU VASILE	NEAFILIA	
5	CHIRA CLAUDIU	NEAFILIA	
6	PLAIASU GABRIEL	NEAFILIA	
7	KOCIS ALEXANDRU	FORTA DREPTII	
8	SOVAIALA C-TIH	NEAFILIA	
9	DANCA IONEL	NEAFILIA	
10	MIUTESCU GHE. ADRIAN	NEAFILIA	
11	BOLA BOGDAN	FORTA DREPTII	
12	GEORGE IONESCU	NEAFILIA	
13	SILVU ION	NEAFILIA	
14	Violeta Alebarda	NEAFILIA	