



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind stabilirea măsurilor necesare în vederea asigurării resurselor financiare pentru achiziționarea unui bun cultural mobil clasat

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind stabilirea măsurilor necesare în vederea asigurării resurselor financiare pentru achiziționarea unui bun cultural mobil clasat, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.57 din 30.03.2016,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect stabilirea măsurilor necesare în vederea asigurării resurselor financiare pentru achiziționarea unui bun cultural mobil clasat. Potrivit Notei de fundamentare, urgența reglementării este justificată de faptul că *„Interesul general vizează asigurarea accesibilității operei de artă de o valoare culturală și istorică deosebită, unică la nivel internațional, prin achiziționarea bunului de către stat și expunerea acestuia în colecții publice.”*

2. Referitor la ipoteza **donăției** de sume de bani în vederea achiziționării operei de artă ”Cumînțenia Pământului”, realizată de sculptorul Constantin Brâncuși, afectată de condiția ca *”până la data de 31 octombrie 2016, statul român să dobândească dreptul de proprietate liber de sarcini asupra bunului cultural mobil”*, semnalăm că donăția trebuie să respecte prevederile legale în vigoare.

Astfel, fiind vorba de o donație făcută statului, trebuie respectate dispozițiile Decretului nr.478/1954 privitor la donațiile făcute statului, precum și ale art.2 alin.(1) pct.22 și art.63 din Legea nr.500/2002

privind finanțele publice. Menționăm că la art.2 alin.(1) pct.22 din Legea nr.500/2002 se definește donația ca fiind *"fonduri bănești sau bunuri materiale primite de o instituție publică de la o persoană juridică sau fizică **cu titlu nerambursabil și fără contraprestație**".* Totodată, art.63 alin.(1) din același act normativ prevede că *"instituțiile publice pot folosi, pentru desfășurarea activității lor, bunuri materiale și fonduri bănești primite de la persoanele juridice și fizice, sub forma de donații și sponsorizări, **cu respectarea dispozițiilor legale**."* Circuitul financiar al donațiilor în bani făcute statului este detaliat în Ordinul ministrului finanțelor publice nr.1661bis/2003 pentru aprobarea Normelor metodologice privind modul de încasare și utilizare a fondurilor bănești primite sub forma donațiilor și sponsorizărilor de către instituțiile publice.

În toate circumstanțele, bunurile grevate cu sarcini sau pentru care există taxe sau impozite restante vor putea fi acceptate doar cu avizul expres al Ministerului Finanțelor Publice, potrivit prevederilor art.2-4 din Decretul nr.478/1954.

Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, definește în art.985 donația ca fiind *„contractul prin care, cu intenția de a gratifica, o parte, numită donator, dispune în mod **irevocabil** de un bun în favoarea celeilalte părți, numită donatar.”*

Contractului de donație are următoarele caractere juridice:

a. Donația este un contract **unilateral**, deoarece dă naștere la obligații numai în sarcina donatorului. Donatarul are numai o îndatorire de recunoștință față de donator, care rezultă din lege și nu din contract.

b. Donația este un contract **esențialmente gratuit** (o **liberalitate**).

c. Contractul de donație este un contract **translativ de proprietate**.

d. Contractul de donație este un contract **solemn**, astfel încât, sub sancțiunea nulității absolute, se încheie prin înscris autentic, potrivit prevederilor art.1011 din Codul civil.

În materia donațiilor, **cauza** reprezintă scopul material, principiul justificativ pentru care donatorul transferă, cu titlu gratuit, proprietatea sau un alt drept patrimonial altei persoane. Cauza donației înglobează două elemente: **intenția de a gratifica** (*animus donandi*) și **scopul mediat** (*causa remota*) sau motivul determinant al încheierii donației. Prin intenția de a gratifica înțelegem că transmiterea

dreptului de proprietate asupra unui bun sau drept real ori de creanță se realizează **cu titlu gratuit**. Voința de a gratifica a dispunătorului se identifică, deci, cu un element obiectiv, abstract și comun tuturor contractelor de donație. În schimb, motivul determinant este scopul concret, urmărit de donator, elementul subiectiv.

Pe lângă condiția existenței cauzei cu cele două elemente ale sale (*animus donandi* și *causa remota*), aceasta trebuie să fie și **reală** (adică să nu existe eroare asupra motivului determinant), **licită** și **morală**.

Principiul solemnității donațiilor este instituit prin art.1011 alin.(1) din Codul civil, care prevede că: „***Donația se încheie prin înscris autentic, sub sancțiunea nulității absolute***”. Prin urmare, înscrisul autentic este cerut în mod imperativ pentru valabilitatea contractului (*ad validitatem*), iar nu ca mijloc de proba (*ad probationem*).

Solemnitatea donației reprezintă nu numai o formă extrinsecă de prezentare a liberei manifestări de voință a dispunătorului, ci și un mod de atenționare a donatorului asupra importanței actului de dispoziție pe care urmează a-l face. De altfel, art.1012 din Codul civil prevede că „***În scop de informare a persoanelor care justifică existența unui interes legitim, notarul care autentifică un contract de donație are obligația să înscrie de îndată acest contract în registrul național notarial, ținut în format electronic, potrivit legii.***”

Nulitatea donației pentru nerespectarea formei autentice poate fi invocată de părți, procuror, din oficiu de către instanță, precum și de către orice persoana interesată (creditori, succesori etc.). Subliniem faptul că ea nu va putea fi anihilată prin confirmare sau validare dacă actul juridic inițial este nul absolut, nefiind încheiat în formă autentică.

Menționăm că, potrivit prevederilor art.985 din Codul civil, prin însăși esența lor, donațiile - ca liberalități între vii - sunt irevocabile; odată încheiat, contractul are forță obligatorie între părțile contractante, neputând fi modificat sau desființat prin voința uneia dintre părți. Principiul irevocabilității donațiilor, cunoscut în literatura juridică și sub adagiul „*donner et retenir ne vaut*”, se justifică prin protejarea intereselor donatorului și a familiei sale, garantarea dreptului de proprietate dobândit de donatar, precum și ocrotirea terților care intră în raport juridic cu donatorul, asigurându-se, astfel, buna desfășurare și siguranța circuitului civil. Menționăm că, prin faptul că în proiectul de ordonanță de urgență, fără a se deroga de la

prevederile dreptului comun, se propune ca sumele primite cu titlu de donație să fie restituite, ceea ce implică revocarea donației de către donatar, este încălcat principiul irevocabilității donațiilor.

De asemenea, prin faptul că în proiectul de ordonanță de urgență se propun unele facilități fiscale pentru persoanele care fac donații de sume de bani în vederea achiziționării operei de artă "Cumințenia Pământului", realizată de sculptorul Constantin Brâncuși, pot să apară interpretări în privința moralității donației.

Totodată, donația trebuie să îmbrace forma solemnă, sub sancțiunea nulității absolute. Semnalăm însă că din conținutul proiectului analizat nu rezultă acest aspect.

Urmare a celor ce preced, apreciem că proiectul de ordonanță de urgență ar trebui reformulat.

3. Semnalăm că în Nota de fundamentare, referitor la suma necesară achiziției operei de artă „Cumințenia pământului”, se precizează că „*bugetul Ministerului Culturii pe anul 2016 nu cuprinde fonduri cu această destinație*”. Totodată, se precizează că „*Comisia de negociere în componența stabilită prin Ordinul Ministrului Culturii nr.2136/02.03.2016, și în baza mandatului dat de către Guvern, a procedat la analizarea cu rigoare a întregii documentații și a tuturor aspectelor de fapt și de drept aferente ofertei și în urma ședințelor de negociere purtate, corespunzător celor consemnate în procesele verbale ale ședințelor a decis că se impune achiziționarea de către Ministerul Culturii a sculpturii „Cumințenia pământului” la prețul de 11.000.000 de euro în lei, la cursul valutar stabilit de Banca Națională a României. În data de 16.03.2016, oferta a fost acceptată de către proprietari. În data de 16.03.2016, prin Nota de informare privind rezultatul negocierilor comisiei în vederea achiziționării de către Statul Român a sculpturii „Cumințenia Pământului”, Ministerul Culturii comunică Guvernului că oferta finală a statului român este de 11 milioane de euro, urmând ca plata să fie realizată până la data de 31 octombrie 2016. Din suma de 11 milioane de euro, Guvernul României va suporta 5 milioane de euro, iar pentru restul de 6 milioane de euro, Ministerul Culturii va lansa o campanie de subscripție națională*”.

Din cele expuse se înțelege că s-a realizat înțelegerea asupra transferului dreptului de proprietate asupra operei de artă „Cumințenia Pământului”, realizată de sculptorul Constantin Brâncuși, urmând ca prețul să fie achitat până la data de 31.10.2016. Semnalăm că, potrivit prevederilor art.4 alin.(3) din Legea nr.500/2002 privind finanțele

publice, „Angajarea cheltuielilor din bugetele prevăzute la art.1 alin.(2) se face **numai în limita creditelor de angajament** și în scopurile pentru care au fost aprobate.” Dacă se încalcă aceste dispoziții, sunt aplicabile prevederile art.71 din același act normativ, potrivit căruia „**Nerespectarea prevederilor art.4 alin.(2) și (3) constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă**”.

4. La **titlu**, semnalăm că la art.4 din Legea nr.182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil - actul normativ cadru în materie - se utilizează expresiile „*Bunurile aparținând patrimoniului cultural național mobil*”, respectiv „*tezaurul patrimoniului cultural național mobil*”. Pentru unitate terminologică, recomandăm utilizarea expresiilor consacrate în domeniu. Formulăm prezenta observație și pentru **art.1**.

Ca urmare, pentru o exprimare specifică stilului normativ, este necesară înlocuirea sintagmei „bun cultural mobil clasat” prin sintagma „**bun aparținând patrimoniului cultural național mobil clasat în categoria tezaurul patrimoniului cultural național mobil**”.

5. La **preambul**, având în vedere că art.115 alin.(4) din Constituție prevede că **Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare** a căror reglementare nu poate fi amânată, este necesar să fie prezentate, în conformitate cu art.30 alin.(1) lit.g) și cu art.41 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, elementele obiective de fapt și de drept ale **situației extraordinare** a cărei reglementare nu ar putea fi amânată și care, în caz contrar, ar crea consecințe negative deosebite.

Menționăm că, prin Decizia nr.109 din 9 februarie 2010, Curtea Constituțională a stabilit că „Guvernul poate adopta o ordonanță de urgență **numai dacă următoarele condiții sunt întrunite cumulativ**: existența unei situații extraordinare, reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței”.

Precizăm că, în preambul, este motivată doar **necesitatea** emiterii ordonanței de urgență, și anume faptul că „*în lipsa acestor măsuri legislative luate în regim de urgență există pericolul neachiziționării operei de artă de către statului român, precum și de faptul că bugetul Ministerului Culturii pe anul 2016 nu cuprinde fonduri cu această destinație, se impune crearea cadrului legal special, pentru a asigura completarea resurselor financiare ce vor fi alocate de la bugetul de stat, în vederea achiziționării bunului cultural mobil clasat, prin exercitarea dreptului de preempțiune de*

către statul român”, fără a se arăta **situația extraordinară** ce impune urgența recurgerii la această cale de reglementare.

Este, deci, necesară completarea corespunzătoare a preambulului.

6. La **art.1**, apreciem că din redactarea normei nu se înțelege cine este beneficiarul donației, în text fiind exprimat doar cine va achiziționa opera de artă „Cumințenia Pământului”, realizată de sculptorul Constantin Brâncuși: statul român, prin Ministerul Culturii.

Menționăm că, raportat la cele prezentate în Nota de fundamentare, nu se înțelege cu claritate dacă achiziționarea se realizează prin exercitarea dreptului de preempțiune de către statul român, prin Ministerul Culturii, în condițiile art.36 din Legea nr.182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, sau este vorba de o achiziție în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

În cazul în care este vorba de prima ipoteză, semnalăm că termenul de 30 de zile în care trebuia să se exercite dreptul de preempțiune a expirat, având în vedere că din Nota de fundamentare rezultă că *„La data de 04.09.2014 a fost demarată procedura de preempțiune, prin „Înștiințarea privind intenția de vânzare a unui bun cultural mobil clasat”, prețul de vânzare ridicându-se la suma de 20 milioane de euro”*, iar din documentele atașate nu rezultă că a avut loc vreo suspendare sau întrerupere a acestui termen.

Dacă este vorba de cea de-a doua ipoteză, precizăm că achiziționarea nu se poate realiza decât cu respectarea procedurilor prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2006.

Totodată, pentru rigoarea exprimării, apreciem că ar trebui precizate expres datele de identificare ale ordinului de aprobare a hotărârii de clasare a bunului cultural mobil „Cumințenia pământului”.

7. La **art.2 alin.(2)**, având în vedere faptul că titlul Legii nr.227/2015 a mai fost citat în cuprinsul alin.(1), redarea lui nu mai este necesară. Formulăm prezenta observație și pentru **alin.(3)**.

La **alin.(3)**, pentru unitate terminologică cu actul normativ de la care se face derogare, sintagma „Titlului IV «Impozit pe venit»” trebuie înlocuită cu sintagma „Titlului IV «Impozitul pe venit»”.

La **alin.(4)**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, recomandăm reformularea textului în partea de debut, astfel:

„(4) **Dispozițiile** alin.(3) se aplică”

8. La **art.3 alin.(1)**, pentru rigoare normativă, expresia „de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență” trebuie înlocuită cu expresia „de la **data intrării** în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență”.

Totodată, pentru claritatea și predictibilitatea normei, recomandăm detalierea expresiei ”precum și pe **alte căi mediatice**”. Reiterăm prezenta observație și pentru **art.4 alin.(3)**, referitor la sintagma ”**aceleași căi mediatice** utilizate conform art.3”.

9. La **art.4 alin.(5)**, semnalăm că, *de lege lata*, art.11 din Normele metodologice privind modul de încasare și utilizare a fondurilor bănești primite sub forma donațiilor și sponsorizărilor de către instituțiile publice, aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr.1661bis/2003, reglementează deja restituirea sumelor rămase neutilizate din donații, astfel încât eventualele norme diferite de acestea ar trebui făcute prin modificarea sau completarea corespunzătoare a acestui act normativ.

Totodată, pentru rigoarea exprimării, sintagma „Hotărâre a Guvernului” trebuie înlocuită cu sintagma „hotărâre a Guvernului”.

10. La **art.5 alin.(2)**, pentru rigoare normativă, sintagma „prezentei ordonanțe” trebuie înlocuită cu sintagma „prezentei ordonanțe **de urgență**”.


PRESEDINTE
dr. Dragoș ILIESCU

L. nr. 227/2015

M. Of. nr. 688/10 sep. 2015

Lege privind Codul fiscal

1 promulgată prin D. nr. 718/2015 M. Of. nr. 688/10 sep. 2015
Decret pentru promulgarea Legii privind Codul fiscal

2 completat prin O.U.G. nr. 41/2015 M. Of. nr. 733/30 sep. 2015 introduce lit. g) la art. 495
Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru reglementarea unor măsuri bugetare

3 modificări prin O.U.G. nr. 50/2015 M. Of. nr. 817/3 nov. 2015 modifică art. 15 alin. (1) lit. b), art., 43 alin. (2), art. 47 lit. c), art. 51 alin. (1), art. 52 alin. (1), art. 68 alin. (4) lit. k), art. 68 alin. (7) lit. d), art. 76 alin. (3) lit. g), art. 78 alin. (2) lit. b), art. 97 alin. (7) prima teză, art. 101 alin. (9), art. 125 alin. (1) lit. c), art. 137 alin. (2), art. 148 alin. (4) lit. b), art. 151 alin. (6), art. 153 alin. (2), art. 157 alin. (2), art. 183, art. 185 alin. (2), art. 187 alin. (1) lit. j), art. 187 alin. (2), art. 193 alin. (2), art. 195 alin. (2), art. 202, art. 204 alin. (2), art. 207 alin. (4), art. 210 alin. (2), art. 212 alin. (2), art. 224 alin. (4) lit. b), art. 470 alin. (7), art. 471 alin. (2) și (3), art. 474 alin. (7) lit. a), art. 475 alin. (3) și (5), art. 481 alin. (2) lit. a), art. 485 alin. (1) lit. f), art. 494 alin. (6) și (12), art. 495 lit. a), b), c) și d);
introduce alin. (5) și (6) la art. 51, alin. (8) la art. 133, lit. d) la art. 141, lit. g) la alin. (2) al art. 291, alin. (4_1) la art. 493;
abrogă art. 43 alin. (6), art. 97 alin. (9), art. 133 alin. (2)

4 modificări prin O.U.G. nr. 57/2015 M. Of. nr. 923/11 dec. 2015 modifică art. 153 alin. (1) lit. m), art. 160 alin. (1), art. 168 alin. (9) și art. 254
Ordonanță de urgență privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2015 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal și a Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală

modifică art. 80 alin. (2) lit. d), art. 101 alin. (9), art. 168 alin. (7), art. 224 alin. (5), art. 263 lit. f), art. 307 alin. (6), art. 331 alin. (2) lit. g), art. 360 alin. (6), art. 361, art. 402 alin. (10) și (11), art. 403 alin. (2), art. 404 alin. (2) și (5), art. 406 alin. (1) lit. b), art. 409 alin. (2), art. 410 alin. (1), art. 412 alin. (8), art. 432 alin. (1), art. 434, art. 435 alin. (3), (4) și alin. (9) lit. a), art. 455 alin. (2) și (4), art. 457 alin. (3), art. 458 alin. (1) lit. a), art. 460 alin. (6), art. 461 alin. (6), (11) și (12), art. 462 alin. (5), art. 463 alin. (2) și (4), art. 466 alin. (8) și (9), art. 467 alin. (5); introduce lit. g_1) la alin. (2) al art. 13, alin. (11) la art. 26, alin. (4) la art. 223, alin. (7) la art. 331, lit. e) la alin. (6) al art. 362, alin. (4_1) și (5_1) la art. 455, alin. (6) la art. 462, alin. (4_1) și (5_1) la art. 463, alin. (2_1) la art. 465, alin. (6) la art. 467