



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 824 /DPSG
DATA 05.04.2011

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
L. 298 14.04.2011

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind completarea Legii nr. 7/1996 – Legea cadastrului și publicității imobiliare*”, inițiată de un grup de deputați – PD-L, PNL (Bp. 22/2011).

I. Principalele reglementări

Conform considerentelor prezentate în *Expunerea de motive* ce însoțește propunerea legislativă, aceasta urmărește, în esență, reglementarea posibilității de cumpărare a terenurilor aflate în proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale, date în folosință gratuită sau în concesiune, de către proprietarii construcțiilor edificate pe acestea.

În acest sens, se propune completarea art. 55 din *Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, cu un nou alineat, alin. (1¹), potrivit căruia,

proprietarul unui imobil-construcție, care deține de 5 ani un drept de suprafață asupra unui imobil-teren pe care este edificată construcția, poate opta pentru cumpărarea terenului de sub construcție.

Din analiza textului propus rezultă că de prevederile acestuia ar urma să beneficieze orice titular al unui drept de suprafață, indiferent de izvorul juridic al acestui drept, fără distincție după cum terenul asupra căruia se exercită face obiectul proprietății publice sau private și indiferent de calitatea titularului dreptului de proprietate (stat, unitate administrativ-teritorială, persoană fizică sau juridică).

II. Observații

1. Dreptul de suprafață se întemeiază *de lege lata* pe dispozițiile art. 492 din Codul civil, potrivit cărora „*orice construcție, plantație sau lucru făcut în pământ sau asupra pământului, sunt prezumate a fi făcute de către proprietarul aceluia pământ cu cheltuielile sale și că sunt ale lui, până ce se dovedește din contra*”. Dacă prima teză a textului instituie o prezumție de proprietate asupra construcțiilor sau plantațiilor în favoarea proprietarului terenului pe care acestea se află, proba contrară acestei prezumții de proprietate înseamnă de fapt dovada existenței dreptului de suprafață al proprietarului construcției.

În doctrina juridică, dreptul de suprafață este definit ca „*dreptul real principal imobiliar care reunește în conținutul său juridic dreptul de proprietate asupra unei construcții sau plantații, precum și un dezmembrământ al dreptului de proprietate asupra unui teren aparținând altei persoane decât titularul dreptului de suprafață, dezmembrământ care reunește folosința și, în mod limitat, posesia și dispoziția asupra terenului sau a unei părți din acesta*”.

Dreptul de suprafață se poate constitui prin act juridic între vii sau pentru cauză de moarte, prin uzucapiune sau în temeiul legii și poate avea ca obiect numai terenurile aflate în proprietate privată.

În acest context și având în vedere și cele expuse anterior, considerăm că ar fi util de analizat potențialele ipoteze pe care le poate genera textul de lege propus prin inițiativa legislativă. Astfel:

a. Terenurile aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale nu pot face obiectul dreptului de suprafață, întrucât constituirea unui dezmembrământ al dreptului de proprietate presupune înstrăinarea unor prerogative ale acestuia, înstrăinare care este

însă interzisă de art. 136 alin. (4) teza întâi din Constituția României, care declară inalienabile bunurile proprietate publică. În acest sens, subliniem că, potrivit art. 136 alin. (4) teza a doua din Constituția României, singurele dezmembrăminte admise în cazul bunurilor proprietate publică sunt dreptul de administrare, dreptul de folosință gratuită acordat instituțiilor de utilitate publică și drepturile rezultate din contractul de concesiune. Prerogativa folosinței ce intră în conținutul dreptului de folosință gratuită, respectiv al dreptului de exploatare rezultat din contractul de concesiune de bunuri nu se identifică cu prerogativa folosinței aferentă dreptului de superficie și nu poate constitui temeiul dreptului de cumpărare prevăzut în textul propus.

b. Terenurile din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, pe care s-au ridicat construcții de bună-credință, pot fi vândute în prezent numai în condițiile prevăzute de art. 123 alin. (3) din *Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată*, dispoziție cu care textul criticat se află într-o vădită contradicție. Astfel, în vreme ce art. 123 alin. (3) din Legea nr. 215/2001 lasă la aprecierea consiliilor județene, respectiv locale, oportunitatea vânzării terenurilor aflate în proprietatea privată a unității administrativ-teritoriale pe care sunt ridicate construcții, textul propus instituie un drept de cumpărare în favoarea superficiarului, opozabil proprietarului terenului.

c. În ceea ce privește situația titularilor dreptului de superficie asupra unor terenuri aflate în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice, semnalăm necorelarea existentă între considerentele din *Expunerea de motive* și conținutul textului propus.

Astfel, deși în *Expunerea de motive*, inițiatorii se referă exclusiv la terenurile aflate în proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale, această circumstanțiere nu este făcută și în textul propus. În consecință, el ar deveni aplicabil și în cazurile în care dreptul de superficie a fost constituit asupra unor terenuri aflate în proprietatea unor persoane de drept privat.

Din această perspectivă, apreciem că soluția legislativă propusă este contrară art. 44 alin. (2) și art. 53 din Constituția României, întrucât limitarea exercițiului dreptului de dispoziție asupra terenurilor aflate în proprietatea unor persoane de drept privat are caracter discriminatoriu și nu este justificată de un interes general.

De altfel, dreptul de superficie poate înceta în urma confuziunii, atunci când, fie proprietarul terenului dobândește în proprietate și construcțiile, plantațiile sau lucrările superficiarului, fie acesta din urmă

dobândește dreptul de proprietate asupra terenului, fără a fi condiționat de trecerea unui interval de timp, astfel cum se propune în textul inițiativei legislative.

2. Reglementarea propusă de inițiatori implică modul de dobândire a proprietății asupra terenului prin posedarea neîntreruptă a bunului, într-un interval de timp fixat (uzucapiune), ce constituie o altă modalitate legală de dobândire a dreptului de proprietate, dar care nu poate fi invocată în cazul unui contract sau acord dintre două părți, fără ca acestea să fie în prealabil de acord cu aplicarea uzucapiunii.

Propunerea legislativă nu precizează categoriile de terenuri care s-ar putea supune reglementării, fie aflate în proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale, fie a unor persoane de drept privat, venind în contradicție cu legile proprietății și putând afecta negativ inclusiv patrimoniul public.

Este cunoscut faptul că, după 1990, statul român a întâmpinat dificultăți în îndeplinirea rolului său de administrator al domeniului public, inclusiv a celui de interes național, tendințele de facilitare a înstrăinării domeniului public ducând la degradări fizice și estetice ale unor vaste domenii publice.

Semnalăm faptul că, printre bunurile publice afectate, deși protejate atât de Constituția României, cât și de *Legea nr. 213/1998 privind proprietate publică și regimul juridic al acesteia, cu modificările și completările ulterioare*, se numără plajele, falezile și patrimoniul natural al *Rezervației Biosferei „Delta Dunării”*. Protejarea acestor bunuri de patrimoniu național necesită acțiuni ferme din partea administratorului lor de drept, în sensul corectării și contracarării tendințelor de înstrăinare menționate.

3. Sub aspectul tehnicii legislative, semnalăm mai întâi faptul că textul propus nu are legătură cu obiectul de legiferare al *Legii nr. 7/1996*, ce reglementează instituția tehnică a cadastrului, procedura de înscriere a imobilelor în cartea funciară, efectul înscrierii, etc. Or, potrivit art. 61 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată „prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor”*.

De asemenea, numerotarea alineatului nou-introdus este neconformă dispozițiilor art. 60 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, deoarece art. 55 din Legea nr. 7/1996 are deja un alin. (1¹).

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Emil BOC

Domnului senator **Mircea Dan GEOANĂ**
Președintele Senatului