

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 586

din 14 iulie 2020

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii
pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare
a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001
privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică
și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului**

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Benke Károly	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, obiecție formulată de un număr de 88 de deputați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.955 din 9 iunie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 687A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate autorii acesteia formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă.

4. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă, raportat la principiul bicameralismului, se arată că analiza comparativă evidențiază diferențe semnificative între forma adoptată de Senat și cea adoptată de Camera Deputaților. Astfel, se constată că în Camera decizională s-a procedat la adoptarea a 16 amendamente care nu au fost niciodată supuse dezbaterii primei Camere sesizate. Senatul, sens în care se face trimitere la amendamentele privind art. 4 alin. (1) lit. a)–e) și g), art. 4¹ alin. (1) lit. a)–d), art. 42 și art. 12 alin. (2)–(6) din Legea nr. 17/2014. Se subliniază că una dintre modificările substanțiale aduse, și anume art. 12 alin. (2) din Legea nr. 17/2014, vizează organizarea și funcționarea unor instituții ale statului prin înființarea Registrului unic național privind circulația și destinația terenurilor agricole situate în extravilan.

5. De asemenea, se consideră că legea are un conținut juridic esențial diferit în raport cu varianta Senatului, un exemplu în acest sens fiind amendamentul admis la alin. (2) și alin. (3) al art. 12 din lege, prin care practic se modifică competența, organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Această modificare afectează, în mod direct, conținutul juridic al reglementării în raport cu forma supusă dezbaterii în Senat. Instituirea unui asemenea registru nu a constituit obiectul de reglementare avut în vedere de inițiatorii propunerii legislative, fapt dedus din parcurgerea expunerii de motive, care nu se referă și nu detaliază intenția acestora de a reglementa o

bază de date care să înregistreze toate tranzacțiile imobiliare având ca obiect terenurile agricole situate în extravilanul localităților, ceea ce reprezintă o abatere de la obiectivul urmărit de inițiatori.

6. Astfel, se concluzionează că între cele două forme ale legii adoptate de Senat și de Camera Deputaților există deosebiri majore de conținut juridic și că elemente importante ale legii astfel adoptate se abat de la obiectivul urmărit de inițiatori, ceea ce este contrar art. 61 alin. (2) din Constituție.

7. Se apreciază că legea criticată reglementează o procedură prealabilă pe care inclusiv cetățenii străini trebuie să o respecte pentru a putea înstrăina sau dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor agricole situate în extravilan, fiind așadar o normă subsecventă Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană și altor tratate internaționale la care România este parte, ceea ce înseamnă că prima Cameră care trebuia sesizată este Camera Deputaților, iar nu Senatul. Prin urmare, se solicită constatarea încălcării ordinii de sesizare a Camerelor Parlamentului și, implicit, a competențelor constituționale ale acestora.

8. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate intrinsecă raportate la exigențele de calitate a legilor, se apreciază că o serie de reglementări sunt neclare, sumare, incomplete și de natură a afecta eficiența actului normativ. Astfel, se arată că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. a)] din lege este neconstituțional, întrucât sfera noțiunii exprimate prin sintagma „rudele și afinii până la gradul al treilea inclusiv” cuprinde și rudele de gradul I, astfel că menționarea separată a acestora din urmă este superfluă și trebuie eliminată pentru asigurarea calității, clarității și preciziei textului normativ.

9. În privința art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. b)] din lege, se arată că acesta instituie o regulă de prioritate în cadrul aceluiași rang de preempatori, stabilind că dacă pe terenurile supuse vânzării se află anumite investiții agricole, proprietarii acestora au prioritate la cumpărarea terenurilor în raport cu arendașii. Semnificația sintagmei „investiții agricole”, chiar dacă este circumstanțiată prin referirea la culturile de pomi, viță-de-vie, hamei și pentru irigații, rămâne insuficient de clară pentru a servi scopului departajării preemptorilor. În absența unei definiții sau a unei enumerări exhaustive sau exemplificative din care să rezulte care lucrări sunt considerate investiții agricole (montarea unor instalații în sol, amplasarea unor utilaje mobile pe teren, tratarea culturilor cu pesticide și îngrășăminte, culturile în sine etc.), precum și în absența reglementării unei proceduri de constatare a existenței investițiilor agricole a căror efectuare nu este supusă niciunei condiții de publicitate, stabilirea priorității dintre investitori și arendași rămâne sub semnul incertitudinii.

10. În privința art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. e)] din lege, se arată că acesta se referă la „loturi aflate în vecinătate”, noțiune care, în lipsa unei definiții, nu permite determinarea exactă a entităților care primesc drept de

preemptions în temeiul legii, fiind neclar dacă vecinătatea presupune învecinarea loturilor cu terenurile sau situarea loturilor pe o rază de o anumită distanță ori în aceeași localitate cu terenurile etc.

11. În privința art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (5)] din lege, se arată că acesta instituie o regulă de prioritate în cadrul aceluiași rang de preemptions, stabilind criteriile în funcție de care sunt soluționate situațiile de concurență între proprietarii de terenuri agricole. Criteriile nu sunt însă compatibile și permit ca în anumite situații departajarea între proprietarul de teren agricol vecin care are hotarul comun cu latura cea mai mare a terenului oferat și proprietarul de teren agricol vecin care are cel mai lung hotar comun cu terenul oferat să devină imposibilă. Se arată, cu titlu de exemplu, că în situația în care terenul oferat are forma unui trapez, iar pe latura mare se învecinează cu două terenuri agricole, pe lungimi de hotar diferite, nu rezultă clar dacă prevalează criteriul vârstei și domiciliului proprietarului sau criteriul lungimii hotarului.

12. În privința art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (1) și (2)] din lege, se arată că este neclar, întrucât expresia „grila notarială” nu este definită, nu se regăsește în niciun alt act normativ, art. 111 din Codul fiscal folosind expresia „studiu de piață” atunci când se raportează la valoarea minimă de piață a unor imobile.

13. Se apreciază că neclaritatea rezidă și în faptul că în aceeași frază se regăsesc atât „prețul de vânzare și cumpărare” al terenurilor, cât și valoarea lor stabilită prin „grila notarială din respectiva perioadă”. Se arată că o asemenea normă juridică nu poate fi pusă în aplicare pentru că are două înțelesuri: fie se va calcula impozitul asupra diferenței dintre prețul de cumpărare și cel de vânzare, fie se va calcula impozitul asupra diferenței de valoare a terenului stabilit prin evaluarea în „grila notarială”, comparându-se valoarea regăsită în grila la data cumpărării cu cea regăsită în grila la data vânzării. Expresiile „prețul de vânzare” și „prețul de cumpărare” al terenului au înțelesul juridic clar stabilit prin normele de drept civil și practica juridică și judiciară consecventă, iar „grila notarială”, în exprimare corectă „studiul de piață”, regăsit în prevederile art. 111 din Codul fiscal, conține cifre reprezentând „valori minime consemnate pe piață” la momente diferite în timp.

14. Totodată, se consideră că o altă neclaritate a textului analizat rezidă și în faptul că în aceeași frază se reglementează „înstrăinarea directă sau indirectă a pachetului de control” cu consecința plății unui impozit calculat în „baza grilei notarilor între momentul dobândirii terenurilor și momentul înstrăinării pachetului de control”, întrucât voința legiuitorului, care a fost exprimată în expunerea de motive, precum și în dezbaterile inițiativei legislative în cele două Camere, constă în reglementarea obligativității utilizării stricte a terenurilor agricole pentru activități agricole, și nu în scop speculativ-investițional. „Înstrăinarea directă sau indirectă” este o expresie neclară, neputându-se determina dacă este vorba doar de vânzarea voită sau forțată a acestor acțiuni sau și despre: schimb, despre transfer de drepturi între asociați, despre transfer intrapatrimonial în condițiile art. 32 din Codul civil, dobândirea pentru cauză de moarte sau alte situații juridice. Mai mult, legiuitorul nu arată care este sensul „înstrăinării indirecte”, nu arată ce cuprinde această înstrăinare, înstrăinarea prin interpuși fiind deja cuprinsă în noțiunea de „înstrăinare directă”, fiind vorba de o înstrăinare anterioară chiar dacă are caracter pur formal. Dacă sensul juridic al acestei norme este o interdicție a oricărei înstrăinări, indiferent de natura sa, pentru o perioadă de 8 ani, urmată de sancțiunea plății unui impozit reprezentând 80% din diferența de valoare a terenurilor deținute de către societate dacă înstrăinarea este anterioară împlinirii termenului, se ajunge în situația în care se încalcă nu doar dreptul de proprietate privată din perspectiva principiului proporționalității,

ci și alte drepturi și libertăți fundamentale: libertatea economică și dreptul la moștenire, în măsura în care sensul normei juridice este acela că este cuprinsă în această interdicție de înstrăinare pentru o perioadă de 8 ani și transmiterea dreptului de proprietate asupra acțiunilor/părților sociale din pachetul de control pentru cauză de moarte.

15. Se apreciază că noțiunea „pachet de control” nu este definită nici în legea criticată și nici într-o altă lege. Aceasta poate primi definiții diferite în funcție de ipoteze diferite. Această noțiune nu are o semnificație juridică clară, fiind mai degrabă un concept empiric, vag, cu un conținut care depinde de la caz la caz, susceptibil de interpretări subiective și abuzuri, mai ales când se cere aplicată de organe de control fiscal. Posibilitatea unui acționar/asociat de a avea un vot hotărâtor în adunarea generală depinde de o serie de factori imposibil de standardizat, cum ar fi: numărul de acționari/asociați, dispersia deținerii acțiunilor/părților sociale, posibilitatea reală a acționarilor/asociaților de a participa la adunările generale, prevederile concrete ale actului constitutiv al fiecărei societăți privind cvorumul necesar pentru valabilitatea adunărilor și majoritățile cerute pentru luarea hotărârilor. Se mai arată că art. 2 alin. (1) pct. 9 din Legea nr. 24/2017 privind emitenții de instrumente financiare și operațiuni de piață ar putea fi interpretat ca definind poziția de control, dar o face indirect prin referire la persoana controlată.

16. Se menționează că modul de calcul al impozitului pentru înstrăinarea acțiunilor/părților sociale reprezentând pachetul de control anterior împlinirii termenului de 8 ani, este formulat într-o manieră complicată și imprecisă, cu încălcarea principiului securității raporturilor juridice prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii. Aparent, doar dacă părțile sociale sunt vândute se aplică teza ultimă a alin. (2), nu și atunci când sunt „înstrăinate direct sau indirect” altfel decât prin vânzare-cumpărare.

17. Se susține că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (1)] din lege impune proprietarilor de teren agricol situat în extravilanul unei localități o sarcină fiscală în măsura în care își exercită dreptul de dispoziție asupra bunului imobil înainte de împlinirea unui termen de 8 ani de la data dobândirii bunului. Sarcina fiscală este disproporționată și fără justificare duratei de timp de la împlinirea căreia această condiție care grevează un aspect esențial al dreptului de proprietate privată încetează. Legiuitorul a instituit arbitrar, fără o fundamentare în fapt și în drept, o perioadă de 8 ani de zile în cadrul căreia orice înstrăinare a unui teren agricol de către un cetățean român îi diminuează acestuia dreptul de a culege beneficiul rezultat în urma exercitării dreptului de a dispune de bunul său prin instituirea unui impozit de 80% asupra diferenței prețului de cumpărare și celui de vânzare a bunului imobil. O asemenea limitare apare ca disproporționată și încalcă art. 53 din Constituție.

18. Se indică faptul că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2)] și pct. 3 [cu referire la art. 41] din lege are ca obiectiv indirect restrângerea dreptului cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole. În consecință, se susține că sunt încălcate prevederile Tratatului privind aderarea României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005, mai precis ale Actului privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană, anexa VII — Lista menționată la articolul 20 din protocol: măsuri tranzitorii, România, pct. 3 Libera circulație a capitalurilor, care prevăd că limitările pe care legislația română le-a stabilit în acest domeniu au încetat în termen de 5 ani, respectiv 7 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană, cu consecința că, ulterior împlinirii acestui termen,

România nu poate impune alte restricții. În acest sens, se arată că, prin adoptarea unei asemenea soluții legislative, există premisa apariției unui viciu de neconstituționalitate și în raport cu prevederile art. 148 din Constituție, care reglementează implicațiile intrării României în Uniunea Europeană, ca urmare a aderării.

19. Se apreciază că dobândirea în condiții restrictive a dreptului de proprietate, restrângerea atributului dispoziției în limitele anumitor categorii de potențiali cumpărători, impunerea îndeplinirii unor condiții de către cumpărător, precum reședința/domiciliul/sediul cu cel puțin 5 ani înaintea înregistrării ofertei de vânzare pe teritoriul național, desfășurarea de activități agricole pe teritoriul național într-o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare, obținerea unui anumit procent al veniturilor din activități agricole pentru o perioadă de 5 ani fiscali anterior acestui moment (pentru persoanele juridice) conduc la schimbarea regimului juridic al dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și pot fi calificate drept măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi și libertăți, contrare art. 53 din Constituție.

20. Se apreciază că noile condiții impuse dobânditorilor de terenuri pot ridica probleme de compatibilitate și cu dreptul Uniunii Europene și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, în măsura în care acestea condiții nu pot fi justificate din perspectiva tratamentului nediscriminatoriu, a protecției unor obiective de interes general și a proporționalității. Se susține că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, restrângerea poate viza numai exercițiul drepturilor fundamentale și nu poate leza existența lor, trebuie justificată ca imperios necesară într-o societate democratică și nu poate avea decât caracter temporar.

21. Se apreciază că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 41] din lege încalcă art. 56 alin. (2) din Constituție. Principiul justei așezări a sarcinilor fiscale implică un complex de condiții de care legiuitorul este ținut atunci când instituie anumite obligații fiscale în sarcina contribuabililor; astfel, norma fiscală este conformă cu Constituția numai dacă utilizează criterii rațional-obiective, dacă sarcina fiscală este detaliată și dacă incidența normei se consumă într-o bună vecinătate și uneori subordonare față de alte principii, atât constituționale, cât și fiscale. Or, textul criticat încalcă principiul justei așezări a sarcinilor fiscale, componenta privind necesitatea ca fiscalitatea să fie proporțională, rezonabilă și echitabilă, deoarece „conduce indirect la o dublă impozitare, cu toate că textul legal sesizat exclude în mod expres un asemenea scenariu”. În acest sens, se menționează că pentru vânzarea acestor terenuri se va colecta impozitul datorat în temeiul legii criticate și al art. 111 din Codul fiscal.

22. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

23. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate formulată este neîntemeiată.

24. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la principiul bicameralismului, se arată că o inițiativă legislativă poate fi modificată sau completată de prima Camera sesizată, fără ca decizia acesteia să fie limitată de conținutul inițiativei legislative în forma depusă de inițiator, după cum tot astfel, Camera decizională are dreptul de a modifica, de a completa ori de a renunța la inițiativa în cauză (Decizia Curții Constituționale nr. 1.018 din 19 iulie 2010). Se menționează că, în concepția art. 75 alin. (3) din Constituție, ulterior analizării proiectului de act normativ în cadrul primei Camere sesizate sau după aprobarea/respingerea proiectului, forma finală a normei este cea stabilită în Camera decizională. O interpretare conform

căreia textul adoptat în prima Cameră sesizată ar trebui să fie oarecum similar cu forma adoptată în Camera decizională, lipsește de sens conținutul articolului indicat anterior sau chiar limitează competența parlamentarilor din Camera decizională de a-și exercita dreptul la inițiativă legislativă și/sau de a propune amendamente. În sprijinul acestor susțineri se invocă deciziile Curții Constituționale nr. 1093 din 15 octombrie 2008 și nr. 1 din 11 ianuarie 2012. Prin urmare, principiul bicameralismului trebuie privit ca garanție a faptului că fiecare proiect de act normativ este supus unui filtru suplimentar în cadrul Camerei chemate să decidă definitiv, fiecare dintre Camere intervenind însă la momente diferite în cadrul procesului de legiferare, și nu ca un obstacol în calea amendării unui proiect în cadrul Camerei decizionale.

25. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art. 1 alin. (5) din Constituție, se apreciază că principiul legalității impune obligația ca normele adoptate să fie precise, clare și previzibile. În acest context, se invocă deciziile Curții Constituționale nr. 189 din 2 martie 2006, nr. 903 din 6 iulie 2010 și nr. 26 din 18 ianuarie 2012. Se subliniază că, prin Decizia Curții Constituționale nr. 733 din 10 iulie 2012, Curtea a statuat că aspectele privitoare la lipsa de claritate și previzibilitate a normei juridice nu reprezintă o veritabilă critică de neconstituționalitate, ci vizează în fapt probleme de aplicare a legii, a căror soluționare nu intră în sfera sa de competență, ci în competența exclusivă a Parlamentului de a interveni pe calea unor amendamente legislative, pentru a asigura ordinea juridică necesară. Se menționează că principiul legalității stă la baza oricărui acte adoptate de Parlament, care, în calitate de unică autoritate legiuitoare, a adoptat actul normativ criticat în mod legitim și asumat, conform Constituției. Prin urmare, legea criticată nu încalcă principiul legalității.

26. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la principiul proporționalității, se arată că exercițiul unui drept nu poate fi absolutizat, prin eliminarea unor îngrădiri, inerente în considerarea existenței unor drepturi aparținând altor titulari, cărora autoritatea statală este ținută, în egală măsură, să le acorde ocrotire, sens în care se face referire la Decizia Curții Constituționale nr. 587 din 8 noiembrie 2005. Textul criticat răspunde nevoii de a asigura securitatea juridică a drepturilor și libertăților celorlalți, atât în perspectiva intereselor individuale, cât și a celor naționale sau de grup și a binelui public. În acest sens, se menționează că scopul acestuia este de a descuraja înstrăinarea terenurilor agricole situate în extravilan, prin introducerea unui termen de protecție de 8 ani de la cumpărarea imobilului, astfel încât dacă înstrăinarea se produce înaintea împlinirii acestui termen, vânzătorul va trebui să plătească un impozit de 80% pe suma ce reprezintă diferența dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare. Exercițarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât într-un anumit cadru, prestabilit de legiuitor, cu respectarea anumitor exigențe, cărora li se subsumează și instituirea unor termene. Departe de a constitui o negare a dreptului în sine, asemenea exigențe dau expresie ordinii de drept, absolutizarea exercițiului unui anume drept având consecință fie negarea, fie amputarea drepturilor sau intereselor legitime ale altor persoane, cărora statul este ținut să le acorde ocrotire, în egală măsură, în deplină concordanță cu prevederile art. 53 din Constituție, sens în care se face trimitere la Decizia Curții Constituționale nr. 61 din 17 februarie 2004. Se apreciază că într-o societate democratică regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrângerea fiind prevăzută ca o excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salvagarda alte valori ale statului care sunt puse în pericol.

27. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art. 56 alin. (2) din Constituție, se arată că, în conformitate cu acest text constituțional, cetățenii au obligația de a contribui prin

taxe și impozite la cheltuielile publice, însă această îndatorire trebuie să se instituie numai în considerarea realizării și, respectiv, protejării interesului general, precum și a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale altor subiecte de drept. Formularea „*așezarea justă a sarcinilor fiscale*” din cuprinsul art. 56 alin. (2) din Constituție presupune, pe de o parte, să se țină seama de situația materială a contribuabililor, iar, pe de altă parte, de posibilitatea crescută a celor care dețin mai multe proprietăți de a contribui, prin impozite, la cheltuielile publice (Decizia Curții Constituționale nr. 477 din 9 noiembrie 2004). Stabilirea cotelor de impozitare este atributul legiuitorului, care, respectând art. 56 din Constituție, le poate mări sau micșora în funcție de politica fiscală promovată și de interesele generale ale societății la un moment dat, așa cum este consacrat și în Decizia Curții Constituționale nr. 695 din 28 iunie 2012. Prin urmare, se susține că legea criticată nu încalcă acest principiu.

28. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art. 148 din Constituție, se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, aderarea la Uniunea Europeană nu poate afecta supremația Constituției asupra întregii ordini juridice. Legea fundamentală este expresia voinței poporului, ceea ce înseamnă că aceasta nu-și poate pierde forța obligatorie doar prin existența unei neconcordanțe între prevederile sale și cele europene. Legea criticată prevede aceleași obligații pentru toți arendașii, indiferent că sunt cetățeni români, străini sau apatrizi, neexistând nicio discriminare în rândul acestora și neurmărindu-se restrângerea dreptului de proprietate. Legiuitorul este competent a stabili cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principială oferită de Constituție, în așa fel încât să nu încalce interesele generale sau particulare legitime ale altor subiecte de drept. În același sens se menționează și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia legiuitorul poate aprecia, în funcție de nevoia reală a comunității, măsurile de limitare a exercitiului dreptului de proprietate. Se menționează Decizia Curții Constituționale nr. 266 din 21 mai 2013, prin care s-a statuat că legiuitorul este în drept să stabilească conținutul și limitele dreptului de proprietate. De principiu, aceste limite au în vedere obiectul dreptului de proprietate și atribuțiile acestuia și se instituie în vederea apărării intereselor sociale și economice generale sau pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale altor persoane, esențial ca prin aceasta să nu fie suprimat complet dreptul de proprietate.

29. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

30. La dosarul cauzei a fost depus un memoriu *Amicus curiae* de către Asociația Română a Companiilor de Explorare și Producție Petrolieră (ROPEPCA) din București.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

31. Curtea Constituțională a fost sesizată, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

32. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului. În realitate,

Curtea reține că obiectul criticii de neconstituționalitate îl reprezintă art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. a)—e) și g) și alin. (2) și (5)] și pct. 3 [cu referire la art. 4¹ și art. 4² alin. (1) și (2)] din legea menționată, precum și legea în ansamblul său. Textele legale criticate în mod punctual au următorul cuprins:

— Art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. a)—e) și g) și alin. (2) și (5)]: „(1) *Înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se face cu respectarea condițiilor de fond și de formă prevăzute de Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, și a dreptului de preempțiune. la preț și în condiții egale. În următoarea ordine:*

a) *preemptori de rang I: coproprietarii, rudele de gradul I, soții, rudele și afinii până la gradul al treilea inclusiv;*

b) *preemptori de rang II: proprietarii investițiilor agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei, irigații exclusiv private și/sau arendașii. În cazul în care pe terenurile supuse vânzării se află investiții agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei și pentru irigații, prioritate la cumpărarea acestor terenuri au proprietarii acestor investiții;*

c) *preemptori de rang III: proprietarii și/sau arendașii terenurilor agricole vecine cu terenul supus vânzării, cu respectarea dispozițiilor prevăzute la alin. (2) și (4);*

d) *preemptori de rang IV: tinerii fermieri;*

e) *preemptori de rang V: Academia de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și unitățile de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, organizate și reglementate prin Legea nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești”, cu modificările și completările ulterioare, și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, precum și instituțiile de învățământ cu profil agricol, în scopul cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan cu destinația strict necesară cercetării agricole, aflate în vecinătatea loturilor existente în patrimoniul acestora; [...]*

g) *preemptori de rang VII: statul român, prin Agenția Domeniilor Statului.*

(2) *Arendașul care dorește să cumpere terenul agricol arendat situat în extravilan trebuie să dețină această calitate în temeiul unui contract de arendare valabil încheiat și înregistrat potrivit dispozițiilor legale, cu cel puțin un an înainte de data afișării ofertei de vânzare la sediul primăriei și să îndeplinească următoarele condiții:*

a) *în cazul arendașilor persoane fizice să facă dovada domiciliului/reședinței situat/situată pe teritoriul național, pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan;*

b) *în cazul arendașilor persoane juridice, să facă dovada domiciliului/reședinței situat/situată pe teritoriul național pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan;*

c) *în cazul arendașilor persoane juridice, cu acționariat altă persoană juridică, acționarii care dețin controlul societății să facă dovada sediului social/secundar situat pe teritoriul național stabilit pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan. [...]*

(5) *În cazul exercitării dreptului de preempțiune de către proprietarii de terenuri agricole vecine, prioritatea la cumpărarea terenurilor agricole situate în extravilan se stabilește astfel:*

a) *proprietarul de teren agricol vecin care are hotarul comun cu latura cea mai mare a terenului ce face obiectul ofertei de vânzare;*

b) *în cazul în care terenul ce face obiectul ofertei de vânzare are două laturi mari ori toate laturile egale, prioritate la cumpărarea acestui teren are proprietarul de teren agricol vecin, tânărm fermier, care are domiciliul/reședința situat/situată pe*

teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 1 an anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan:

c) proprietarii de teren agricol vecin care au hotarul comun cu terenul ce face obiectul ofertei de vânzare, în ordinea descrescătoare a lungimii hotarului comun cu terenul în cauză;

d) în cazul în care latura mare sau una dintre laturile egale ale terenului ce face obiectul ofertei de vânzare are hotarul comun cu un teren situat pe raza altei unități administrativ-teritoriale, prioritate la cumpărarea terenului are proprietarul de teren agricol vecin cu domiciliul/reședința în raza unității administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul.”;

— Art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 4¹ și art. 4² alin. (1) și (2)]; „Art. 4¹. — (1) În cazul în care titularii dreptului de preempțiune nu își manifestă intenția de a cumpăra terenul, înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se poate face către persoanele fizice cu respectarea următoarelor condiții cumulative:

a) să aibă domiciliul/reședința situat/situată pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare;

b) să desfășoare activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării acestei oferte;

c) să fie înregistrată de autoritățile fiscale române cu minimum 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan.

(2) În cazul în care titularii dreptului de preempțiune nu își manifestă intenția de a cumpăra terenul, înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se poate face către persoanele juridice cu respectarea următoarelor condiții cumulative:

a) să aibă sediul social și/sau sediul secundar situat pe teritoriul național, pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare;

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;

c) să prezinte înscrisurile din care să reiasă că, din venitul total al ultimilor 5 ani fiscali, minimum 75% reprezintă venit din activități agricole, așa cum sunt prevăzute de Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, clasificate conform codului CAEN prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale;

d) asociatul/acționarul care deține controlul societății să aibă domiciliul situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan;

e) în cazul în care în structura persoanelor juridice, asociații/acționarii care dețin controlul societății sunt alte persoane juridice, asociații/acționarii care dețin controlul societății să facă dovada domiciliului situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan.

(3) În cazul neexercitării dreptului de preempțiune, potențialii cumpărători pot depune la primărie un dosar care să cuprindă documentele doveditoare privind îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (1) și (2), în termen de 30 de zile de la expirarea termenului de 45 de zile lucrătoare, prevăzut la art. 6 alin. (2).

(4) Documentele doveditoare privind îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (1) și (2) se stabilesc prin normele metodologice de aplicare a prezentei legi.

(5) În cazul neexercitării dreptului de preempțiune, dacă niciunul dintre potențialii cumpărători, în termenul legal, nu îndeplinește condițiile pentru a putea cumpăra terenul agricol

situat în extravilan, înstrăinarea acestuia prin vânzare se poate face către orice persoană fizică sau juridică, în condițiile prezentei legi.

Art. 4². — (1) Terenurile agricole situate în extravilan se pot înstrăina, prin vânzare, înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare, cu obligația plății impozitului de 80% pe suma ce reprezintă diferența dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare, în baza grilei notarilor din respectiva perioadă.

(2) În cazul înstrăinării directe sau indirecte, înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare, a pachetului de control al societăților care au în proprietate terenuri agricole situate în extravilan și care reprezintă mai mult de 25% din activele acestora, vânzătorul va avea obligația de a plăti un impozit de 80% din diferența de valoare a terenurilor respective calculată pe baza grilei notarilor între momentul dobândirii terenurilor și momentul înstrăinării pachetului de control. În acest caz, impozitul pe profit privind diferența de valoare a acțiunilor sau părților sociale vândute se va aplica la o bază redusă proporțional cu procentul ponderii terenurilor agricole respective în activele fixe, orice dublă impozitare fiind interzisă”.

33. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art. 1 alin. (5) privind calitatea legii, ale art. 44 — Dreptul de proprietate privată, ale art. 45 — Libertatea economică, ale art. 46 — Dreptul la moștenire, ale art. 53 — Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, ale art. 56 alin. (2) privind justa așezare a sarcinilor fiscale, ale art. 61 alin. (2) privind principiul bicameralismului, ale art. 75 alin. (1) privind ordinea sesizării Camerelor, ale art. 135 — Economia și ale art. 148 — Integrarea în Uniunea Europeană. Deși obiecția de neconstituționalitate prin prisma încălcării principiului bicameralismului a fost formulată în raport cu art. 61 alin. (2) din Constituție, Curtea constată că, în jurisprudența sa, atunci când a analizat acest principiu s-a referit și la art. 75, astfel că urmează a se reține și acest text ca normă de referință.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

34. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea antereferită, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dinmarte, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr. 66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

35. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 88 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

36. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de

Parlament, iar, potrivit art. 77 alin. (3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

37. În cauză, legea criticată a fost adoptată de Senat la 22 mai 2018, iar de Camera Deputaților la 3 iunie 2020. La 3 iunie 2020 legea a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii și trimisă la promulgare în data de 9 iunie 2020. La aceeași dată, Curtea Constituțională a fost sesizată cu prezenta obiecție de neconstituționalitate de un număr de 88 de deputați.

38. Luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată cu depășirea termenului legal prevăzut de Legea nr. 47/1992, dar în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art. 77 alin. (1) din Constituție, precum și de faptul că legea nu fusese încă promulgată la data sesizării sale. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional (a se vedea în acest sens Decizia nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018, paragraful 70, ipoteza a doua).

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea principiului bicameralismului

39. În jurisprudența sa cu privire la principiul bicameralismului, Curtea a dezvoltat o veritabilă „doctrină” a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Ținând seama de indivizibilitatea procedurii de organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Ca urmare, dezbaterile parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 53).

40. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

41. Stabilind limitele principiului bicameralismului, prin Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau al propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge. Sub aceste aspecte este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor: prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor. Într-o atare situație, Camera de reflecție ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-și doar exprima prin vot poziția cu privire la propunerea sau proiectul de lege deja adoptat/adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput.

42. Principiul bicameralismului este încălcat dacă legea, în redactarea pe care a adoptat-o Senatul, se îndepărtează în mod substanțial atât de textul adoptat în Camera Deputaților, cât și de premisa că legea este, cu aportul specific al Fiecărei Camere, opera întregului Parlament, Curtea a statuat că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră. Or, din examinarea dispozițiilor deduse controlului de constituționalitate, Curtea a constatat că majoritatea soluțiilor adoptate de Senat nu a făcut obiectul inițiativei legislative și nu a fost dezbătută în Camera Deputaților. Cu alte cuvinte, Senatul, adoptând legea criticată, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii, contrar art. 61 din Constituție. De asemenea, Curtea a mai constatat că legea adoptată de Senat se îndepărtează de la scopul avut în vedere de inițiatorul său. Prin urmare, Curtea a reținut că legea a fost adoptată de Senat cu încălcarea principiului bicameralismului, întrucât, pe de o parte, relevă existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, se abate de la obiectivul urmărit de inițiatorul proiectului de lege și respectat de prima Cameră sesizată (Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, paragrafele 38—40).

43. În jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2017, paragrafele 37 și 38), Curtea a statuat că bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional

atașat acesteia ar deveni iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism.

44. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări.

45. Raportat la cauza de față, autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că a fost încălcat principiul bicameralismului, întrucât, în Camera decizională, s-a procedat la adoptarea a 16 amendamente care nu au fost supuse dezbaterii primei Camere sesizate. Senatul, sens în care se face trimitere la amendamentele privind art. 4 alin. (1) lit. a)–e) și g), art. 4¹ alin. (1) lit. a)–d), art. 42 și art. 12 alin. (2)–(6) din Legea nr. 17/2014.

46. Curtea reține că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. a)–e) și g)] din lege nu reprezintă o îndepărtare a Camerei decizionale de la forma legii adoptate în Camera de reflecție. Astfel, dacă forma adoptată de Senat reglementa dreptul de preempțiune al coproprietarilor și rudelor de gradul I, al arendașilor, tinerilor fermieri, al proprietarilor de terenuri agricole vecini, precum și al statului român, prin Agenția Domeniilor Statului, în această ordine, la preț și în condiții egale, stabilind cinci categorii de preemptori, forma adoptată de Camera Deputaților menține dreptul de preempțiune la vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan, stabilind șapte categorii de preemptori, grupați pe ranguri.

47. Astfel, au fost adăugate două noi categorii de preemptori [(i) Academia de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și unitățile de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare și unitățile de învățământ cu profil agricol și (ii) persoane fizice cu domiciliul/reședința situat/situată în unitățile administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul sau în unitățile administrativ-teritoriale vecine]. Totodată, în cele cinci categorii inițiale de preemptori au fost operate unele modificări prin reconfigurarea sferei acestora, după cum urmează: (i) preemptori de rangul I, pe lângă coproprietari, rudele de gradul I, au devenit și soții, rudele și afinii până la gradul al treilea inclusiv; (ii) arendași au fost împărțiți în două categorii — arendași care au luat în arendă terenul agricol extravilan supus vânzării și arendași terenurilor agricole extravilane învecinate, devenind, după caz, preemptori de rangul II sau III; (iii) proprietarii investițiilor agricole efectuate pe terenul agricol extravilan au devenit preemptori de rangul II; (iv) proprietarii de terenuri vecine au trecut în fața tinerilor fermieri, ca rang de preempțiune.

48. Chiar dacă la prima vedere pare că legiuitorul a operat mai multe modificări cu privire la art. 4, în realitate, acestea mențin ideea de drept de preempțiune al unor categorii de persoane, nu modifică esențial ordinea acestora și nu zădărnicesc scopul legii, respectiv cel al evitării fărâmițării proprietății funciare din extravilanul localităților. Faptul că în Camera decizională au fost stabilite anumite abateri de la forma adoptată de Camera de reflecție nu înseamnă că aceasta s-a și

îndepărtat de la scopul inițiatorului sau de la redactarea adoptată de Camera de reflecție. Este de reținut că, în urma revizurii Constituției în anul 2003, s-a adoptat un bicameralism diferențiat, care a conceptualizat noțiunile de Cameră de reflecție și Cameră decizională, fiecare dintre cele două Camere având, în acest context, un rol și competențe determinate (Decizia nr. 431 din 21 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 20 iulie 2017, paragraful 28). Astfel, Camera decizională nu are doar rolul de a încuviința sau nu legea adoptată de Camera de reflecție, ci de a se manifesta activ, chiar adaptând sau regândind soluția legislativă adoptată de prima Cameră. Se evită astfel un mimetism funcțional dăunător funcționării Parlamentului.

49. Modificările aduse art. 4¹ nu pun în discuție soluția normativă adoptată de Camera decizională, și anume ca domiciliul/reședința cumpărătorului terenului agricol extravilan să fie stabilit/stabilită în raza unității administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul ce face obiectul ofertei de vânzare pe o anumită perioadă timp, ci stabilesc, suplimentar, pentru persoanele fizice care cumpără terenuri agricole în extravilan, să fi desfășurat activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani și să fi fost înregistrată de autoritățile fiscale române cu minimum 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan. Totodată, în Camera decizională s-au extins: (i) locul în care trebuie să fie domiciliul/reședința cumpărătorului de la raza unității administrativ-teritoriale în care este situat terenul la teritoriul național și (ii) perioada pentru care persoanele fizice care cumpără terenuri agricole în extravilan trebuie să aibă domiciliul/reședința situat/situată în locul stabilit de lege de la 3 la 5 ani. Cu alte cuvinte, orientarea primei Camere de condiționare a cumpărării terenurilor agricole din extravilan a fost continuată de cea de-a doua Cameră, care a instituit la rândul ei condiții a căror îndeplinire să ateste faptul că cumpărătorul are domiciliul în România de un anumit timp, are capacitatea să desfășoare activități agricole pe terenul cumpărat, precum și faptul că a desfășurat astfel de activități în România, așadar, să fie înregistrată de autoritățile fiscale române cu acest obiect de activitate. Astfel, cea de-a doua Cameră a continuat linia primei Camere, fără să schimbe concepția care a avut la bază ideea de condiționare a cumpărării terenurilor.

50. Modificările aduse art. 42 nu schimbă concepția de ansamblu a textului adoptat la nivelul Camerei de reflecție. Astfel, dacă această concepție se cantona în jurul ideii de condiționare manifestă a vânzării terenurilor agricole din extravilan materializată prin interdicția absolută de vânzare timp de 15 ani a terenului, iar la revânzarea noul proprietar nu putea să vândă decât statului, după intervențiile Camerei decizionale se menține aceeași idee de condiționare a vânzării terenului agricol extravilan, însă, prin impunerea obligației plății unui impozit de 80% din suma ce reprezintă diferența dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare, în baza grilei notarilor, în cazul înstrăinării terenului înainte de împlinirea unui termen de 8 ani de la data cumpărării acestuia; totodată, se reglementează și înstrăinarea pachetului de control al societăților care au în proprietate terenuri agricole situate în extravilan, aspect scăpat din vedere de prima Cameră. Este adevărat că se renunță la exclusivitatea statului în a cumpăra terenurile revândute de către noul proprietar, fără a se afecta însă scopul legii, respectiv descurajarea cumpărării în scop de revânzare a terenurilor agricole.

51. În fine, instituirea, prin art. 12 alin. (2)–(6), a unui Registru unic național privind circulația și destinația terenurilor agricole situate în extravilan nu pune în discuție încălcarea bicameralismului, ea reprezentând soluția tehnică necesară urmării aplicării prezentei legi.

52. Prin urmare, deși există deosebiri de conținut juridic între cele două forme adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, ele nu constituie deosebiri majore de conținut juridic, forma adoptată de la Camera decizională continuând linia celei adoptate de Camera de reflecție, și, pe de altă parte, nu există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Nu în ultimul rând, legea adoptată respectă intenția inițiatorului din moment ce continuă linia sa de gândire [„tinerii să aibă acces pe piața funciară, să se realizeze exploatarea economică care să producă pentru piață, (să aibă loc — s.n.) comasarea terenurilor agricole, precum și diminuarea achiziției terenurilor pe piața funciară pentru scopuri speculative” — a se vedea expunerea de motive la legea analizată].

53. În consecință, *Curtea reține că nu au fost încălcate art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție referitoare la principiul bicameralismului.*

(2.2.) Critica de neconstituționalitate privind încălcarea ordinii de sesizare a Camerelor

54. În esență, se susține că legea criticată cuprinde o normă subsecventă Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană și altor tratate internaționale la care România este parte din moment ce cetățenii străini trebuie să respecte prevederile sale pentru a putea înstrăina sau dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor agricole situate în extravilan, ceea ce înseamnă că prima Cameră care trebuia sesizată este Camera Deputaților, iar nu Senatul.

55. Curtea reține că legea analizată nu reprezintă o măsură legislativă ce rezultă din aplicarea Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană, obiectul său de reglementare vizând regimul juridic al înstrăinării terenurilor agricole din extravilanul localităților. Prin urmare, în cauză nu este aplicabil art. 75 alin. (1) teza întâi din Constituție, ci teza a doua care stabilește că prima Cameră sesizată este Senatul pentru proiectele sau propunerile legislative care nu vizează domeniile expres menționate la art. 75 alin. (1) teza întâi din Constituție.

56. În consecință, *Curtea reține că legea criticată nu încalcă art. 75 alin. (1) din Constituție referitor la ordinea sesizării Camerelor.*

(2.3.) Criticile de neconstituționalitate raportate la exigențele de calitate a legilor

57. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. a)] din lege este neconstituțional, întrucât sfera noțiunii exprimate prin sintagma „*rușele și afiniile până la gradul al treilea inclusiv*” cuprinde și rușele de gradul I, astfel că menționarea separată a acestora din urmă este superflua și trebuie eliminată pentru asigurarea calității, clarității și preciziei textului normativ.

58. Curtea reține că rușele de gradul I fac parte din categoria rudelor până la gradul al treilea inclusiv ale vânzătorului, iar menționarea distinctă a acestora denotă acordarea unei poziții preeminente rudelor de gradul I, care, astfel, au fost plasate pe poziția a doua în cadrul preemptorilor de rang I, înaintea soților, ceea ce înseamnă că sintagma „*rușele (...) până la gradul al treilea inclusiv*” vizează celelalte rude până la gradul al treilea inclusiv și vin, în ordine, după soți. În consecință, Curtea constată că textul criticat nu consacră niciun paralelism legislativ, astfel că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. a)] sintagmele „*rușele de gradul I*” și „*rușele (...) până la gradul al treilea inclusiv*” nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

59. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. b)] din lege instituie o regulă de prioritate în cadrul aceluiași rang de preemptori, stabilind că, dacă pe terenurile supuse vânzării se află anumite investiții agricole, proprietarii acestora vor avea prioritate la cumpărarea terenurilor în raport cu arendașii. În absența unei definiții sau a unei enumerări exhaustive sau exemplificative din care să

rezulte care lucrări sunt considerate investiții agricole, precum și în absența reglementării unei proceduri de constatare a existenței investițiilor agricole a căror efectuare nu este supusă niciunei condiții de publicitate, stabilirea priorității dintre investitori și arendași rămâne sub semnul incertitudinii.

60. Curtea reține că textul criticat nu suscită dificultăți de înțelegere. Investițiile agricole se referă la culturile de pomi, viță-de-vie, hamei, îngriații exclusiv private. Cu alte cuvinte, indiferent de suprafața ocupată de aceste investiții agricole pe lotul de teren supus vânzării, proprietarii investițiilor agricole sunt preemptori de rangul II. Dovedirea dreptului de proprietate asupra acestor investiții agricole este o problemă de interpretare și aplicare a legii și nu revine Curții Constituționale rolul de a stabili exhaustiv înscrierile care fac această dovadă.

61. Totodată, Curtea reține textul criticat nu oferă o definiție și nu enumeră în mod exhaustiv lucrările considerate investiții agricole, ci le indică, revenind destinatarului normei să individualizeze la cazul de speță prescripția generală a legii. Aspectele învederate de autorii obiecției de neconstituționalitate sunt unele ce țin de nivelul de detaliu al normei juridice. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, previzibilitatea legii nu se opune ideii ca persoana în cauză să fie determinată să recurgă la îndrumări clarificatoare pentru a putea evalua, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea rezulta dintr-o anumită faptă (a se vedea Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018, paragraful 47).

62. Având în vedere principiul aplicabilității generale a legilor, formularea acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară, inclusiv într-o normă de drept penal. Nevoia de elucidare a punctelor neclare și de adaptare la circumstanțele schimbătoare va exista întotdeauna. Deși certitudinea este extrem de dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă, or, legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație. Rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor (Decizia nr. 55 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 34).

63. Prin urmare, *Curtea reține că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. b)] din legea criticată nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.*

64. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. e)] din lege se referă la terenuri „*afiate în vecinătatea loturilor*”, noțiune care, în lipsa unei definiții, nu permite determinarea exactă a entităților care primesc drept de preempțiune în temeiul legii, fiind neclar dacă vecinătatea presupune învecinarea loturilor cu terenurile sau situarea loturilor pe o rază de o anumită distanță ori în aceeași localitate cu terenurile.

65. Curtea observă că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. c)] din lege folosește expresia (proprietarii și/sau arendașii terenurilor agricole), „*vecine cu terenul supus vânzării*”, iar textul criticat se referă la instituirea unei categorii de preemptori (în scopul cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan cu destinația strict necesară cercetării agricole) pentru „*terenuri afiate în vecinătatea loturilor existente în patrimoniul acestora*”. Textul este clar, nefiind vorba de terenuri învecinate, ci de terenuri afiate în vecinătatea loturilor existente în patrimoniul preemptorilor de rang V. Sintagma „*în vecinătatea*” vizează situația terenurilor afiate „*în apropierea*”, „*în proximitatea*” sau

„alăturat de” terenul supus vânzării, ceea ce, chiar dacă nu permite o determinare exactă/matematică a distanței la care se află aceste terenuri și nu condiționează situarea lotului în aceeași unitate administrativ-teritorială, creează condițiile necesare realizării scopului pentru care sunt cumpărate terenurile agricole extravilane, și anume cercetarea agricolă. Cu alte cuvinte, în unele situații nu este de dorit o exacitate matematică pentru că o asemenea tehnică de legiferare poate induce o rigiditate excesivă textului, nepermițând realizarea scopului pentru care a fost adoptat. În aceste condiții, suplețea și flexibilitatea reglementării sunt de dorit, precum în cazul de față.

66. Curtea mai reține și faptul că preemptorii de rang V sunt prioritari numai față de preemptori de rang VI (persoane fizice cu domiciliul/reședința situat/situată în unitățile administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul sau în unitățile administrativ-teritoriale vecine) și preemptorul de rang VII (statul român, prin Agenția Domeniilor Statului), preemptori care nu sunt și nu pot fi condiționați de o anume vecinătate în raport cu lotul vândut. Astfel, se poate concluziona în sensul că atunci când este vorba de preemptori de rang mai ridicat (rang III) legiuitorul a fost precis în condițiile în care sunt vizate persoane care se învecinează cu lotul supus vânzării, vecinătatea fiind un criteriu strict și principal, pe când în privința preemptorilor de rang mai scăzut, vecinătatea devine un criteriu ultim și mai larg pentru a permite realizarea scopului în care se cumpără terenul — cercetarea agricolă. O astfel de situație nu poate da naștere unor litigii între preemptorii de rang V (institutele de cercetare), respectiv VI (persoane fizice cu domiciliul/reședința pe raza unității administrativ-teritoriale respective sau în unitățile administrativ-teritoriale vecine) și VII (statul), pentru că aceștia din urmă nu sunt condiționați de criteriul vecinătății cu lotul supus vânzării și nu pot justifica vreun interes în baza acestui criteriu, astfel că acordarea calității de preemptor în favoarea acestora valorifică alte criterii de departajare.

67. Prin urmare, Curtea reține că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. e) sintagma „aflate în vecinătatea loturilor existente în patrimoniul acestora”] din lege nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

68. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (5)] din lege instituie o regulă de prioritate în cadrul aceluiași rang de preemptori, stabilind criteriile în funcție de care sunt soluționate situațiile de concurență între proprietarii de terenuri agricole. Criteriile nu sunt însă compatibile și permit ca în anumite situații departajarea între proprietarul de teren agricol vecin care are hotarul comun cu latura cea mai mare a terenului ofertat și proprietarul de teren agricol vecin care are cel mai lung hotar comun cu terenul ofertat să devină imposibilă.

69. În privința criticii de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (5) lit. a), c) și d)], Curtea reține că, pentru a departaja proprietarii terenurilor agricole vecine cu terenul supus vânzării, preemptori de rang III, legiuitorul a impus criteriul vecinătății în funcție de hotarul comun cu latura cea mai mare a terenului. Astfel, criteriul este unic și valorifică o opțiune a legiuitorului în sensul realizării unificării proprietății funciare în cadrul unității administrativ-teritoriale în care se situează lotul și este stabilit expres prin lit. a). Lit. c) are o structură complexă, întrucât se referă, pe de o parte, la determinarea ordinii proprietarilor loturilor vecine care au hotarul comun cu latura cea mai mare a terenului [lit. c) coroborat cu lit. a)], iar, pe de altă parte, la determinarea ordinii proprietarilor loturilor vecine care au hotarul comun cu terenul, în ordinea descrescătoare a lungimii hotarului comun cu terenul în cauză (în lipsa laturii mai mari, a manifestării de voință a proprietarilor care se învecinează cu latura mai mare sau a proprietarului de teren agricol vecin, tânăr fermier). În schimb, lit. d)

reglementează o ipoteză particulară a acestora, și anume situația în care latura mare [specifică lit. a)] sau una dintre laturile egale ale terenului [specifică lit. c)] ce face obiectul ofertei de vânzare are hotarul comun cu un teren situat pe raza altei unități administrativ-teritoriale, prioritate la cumpărarea terenului are proprietarul de teren agricol vecin cu domiciliul/reședința în raza unității administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul. Cu alte cuvinte, lit. d) consacră un caz aparte de exercitare a dreptului de preempțiune tocmai pentru a se asigura că se realizează unificarea loturilor în cadrul unei singure unități administrativ-teritoriale. Opțiunea pentru un criteriu care nu ține seama de situația cadastrală a terenului la exercitarea dreptului de preempțiune, ci de situația personală a proprietarului terenului nu pune în discuție o problemă de constituționalitate, legiuitorul fiind cel mai bine plasat pentru a alege și stabili aceste criterii.

70. În ceea ce privește art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (5) lit. b)] din lege, Curtea constată că acesta stabilește un drept de preempțiune în favoarea proprietarului de teren agricol vecin, tânăr fermier, care are domiciliul/reședința situat/situată pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 1 an anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan în condițiile în care respectivul teren nu are o unică latură cu lungimea cea mai mare. Curtea reține că art. 2 alin. (1) lit. n) din Regulamentul Uniunii Europene nr. 1.305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1.698/2005 al Consiliului definește noțiunea de „tânăr fermier” ca fiind „o persoană cu vârsta de până la 40 de ani la momentul depunerii cererii, care deține competențele și calificările profesionale adecvate și care se stabilește pentru prima dată într-o exploatare agricolă ca șef al respectivei exploatații”. Textul criticat reglementează ipoteza proprietarului de teren agricol vecin celui supus vânzării care este, în același timp, și tânăr fermier, îndeplinind condițiile prevăzute de regulamentul antereferit. În considerarea calității de tânăr fermier, proprietarul de teren agricol vecin celui supus vânzării dobândește o anumită poziție de prioritate în cadrul categoriei de preemptori de rang III și reprezintă o opțiune legitimă a legiuitorului ce se plasează în logica acestui rang de preemptori. Astfel, cele două calități, respectiv de tânăr fermier și de proprietar nu se exclud, ci pot coexista. În aceste condiții, Curtea reține că textul criticat nu creează confuzie în raport cu ipoteza normativă a dispozițiilor art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. d)] din lege, întrucât acestea din urmă vizează preemptorii de rang IV, care au doar calitatea de tânăr fermier, nu și de proprietar de teren agricol vecin celui supus vânzării, pe când art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (1) lit. c) și alin. (5) lit. b)] din lege vizează tânărul fermier proprietar de teren agricol vecin celui supus vânzării. Așadar, textul este ușor de înțeles, previzibil și stabilește o ordine de preempțiune ce valorifică o opțiune a legiuitorului în sensul sprijinirii tinerilor fermieri vecini cu terenul supus vânzării.

71. Prin urmare, Curtea constată că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (5)] nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

72. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (1) și (2)] din lege neclear, întrucât sintagma „grila notarială” nu este definită, nu se regăsește în niciun alt act normativ, art. 111 din Codul fiscal folosind expresia „studiu de piață” atunci când se raportează la valoarea minimă de piață a unor imobile.

73. Curtea reține că, potrivit art. 111 alin. (4) și (5) din Codul fiscal, camerele notarilor publici realizează un *studiu de piață*, care se actualizează cel puțin o dată pe an și trebuie să conțină informații privind valorile minime consemnate pe piața imobiliară specifică în anul precedent. Curtea reține că sintagma „grilă

notarială” are aceeași semnificație cu „studiul de piață” întocmit de camerele notarilor publici. Deși nu este permis din punctul de vedere al tehnicii legislative ca același înscris/registru să poarte una sau mai multe denumiri, în cazul analizat Curtea observă că este de notorietate desemnarea studiului de piață anterferit prin sintagma „grilă notarială”. De altfel, și Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 278 din 17 mai 2013, prevede că, înțelesul său, noțiunea de „grila notarială” reprezintă „*studiul de piață realizat de către camerele notarilor publici, conținând informații privind valorile minime consemnate pe piața imobiliară specifică în anul precedent, întocmit și actualizat în condițiile art. 111 alin. (4) și (5) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*” — a se vedea art. 3 pct. 7 din lege]. Chiar dacă în prezenta lege noțiunea de grilă notarială nu este identificată în mod formal cu cea de studiu de piață, nu se poate susține că o asemenea tehnică legislativă poate duce la ambiguități în cadrul sistemului normativ național.

74. Curtea, în jurisprudența sa, a statuat că nu orice deficiență redacțională a actelor normative echivalează automat cu încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție [Decizia nr. 828 din 13 decembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 185 din 28 februarie 2018, paragraful 47]. Semnificația noțiunii de „previzibilitate” depinde într-o mare măsură de conținutul normei juridice despre care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și calitatea destinatarilor săi. Raportat la cauza de față, Curtea reține că o astfel de deficiență vizează acuratețea exprimării în privința determinării cuantumului impozitului ce urmează a fi plătit ca urmare a vânzării terenului agricol extravilan. Este de observat că norma juridică analizată vizează vânzarea terenurilor agricole extravilane, așadar, a unor bunuri imobile ce constituie în mod exclusiv obiect al studiului de piață, astfel că destinatarul normei o poate identifica în mod facil. Noțiunea analizată nu imprimă actului normativ un caracter imprevizibil, întrucât destinatarul acestuia este vânzătorul terenului agricol extravilan, care poate cu ușurință determina sensul dispoziției normative din moment ce actul de vânzare se realizează în formă autentică, iar notarul public are obligația legală de a determina cuantumului impozitului ce urmează a fi plătit și, astfel, de a-l încunoștința pe vânzător. Astfel, redactarea textului în discuție, chiar dacă nu identifică *in terminis* studiul de piață, folosește o sintagmă care exprimă trăsătura de bază/caracterizantă a acestui studiu, respectiv grilele/etichetele cuprinzând evaluarea camerelor notarilor publici în privința bunurilor imobile ce fac obiectul legii.

75. Prin urmare, art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (1) și (2) sintagma „grilele notarilor”] din lege nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

76. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (1) și (2)] din lege este neclar și pentru că în aceeași frază se regăsesc atât „prețul de vânzare și cumpărare” al terenurilor, cât și valoarea lor stabilită prin „grila notarială din respectiva perioadă”. Se arată că o asemenea notă juridică nu poate fi pusă în aplicare pentru că are două înțelesuri: fie se va calcula impozitul asupra diferenței dintre prețul de cumpărare și cel de vânzare, fie se va calcula impozitul asupra diferenței de valoare a terenului stabilit prin evaluarea în „grila notarială”, comparându-se valoarea regăsită în grilă la data cumpărării cu cea regăsită în grilă la data vânzării.

77. Curtea reține că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (1)] reglementează posibilitatea vânzării terenului agricol extravilan înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare, cu condiția plății unui impozit asupra sporului de valoare realizat. Pentru a se determina sporul de valoare, se folosește sintagma „diferența

dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare, în baza grilei notarilor din respectiva perioadă”. O asemenea sintagmă nu induce o ambiguitate la nivelul textului analizat, întrucât ea se referă la diferența dintre valoarea terenului agricol extravilan din studiul de piață de la data cumpărării și cel de la data vânzării, și nu la cea dintre valoarea terenului agricol extravilan stabilită prin contractele de vânzare-cumpărare/vânzare la momentul dobândirii/instrăinării.

78. Totodată, Curtea reține că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (2)] din lege este clar, în sensul că baza de impozitare se constituie din diferența de valoare a terenurilor respective calculată pe baza grilei notarilor între momentul dobândirii terenurilor și momentul instrăinării pachetului de control. Cu alte cuvinte, diferența este dată de valorile din studiul de piață, și nu de valoarea terenului agricol extravilan stabilită prin contractele de vânzare-cumpărare/vânzare la momentul dobândirii/instrăinării.

79. Prin urmare, Curtea constată că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (1) sintagma „prețul de vânzare și prețul de cumpărare, în baza grilei notarilor din respectiva perioadă” și alin. (2) sintagma „calculată pe baza grilei notarilor între momentul dobândirii terenurilor și momentul instrăinării pachetului de control”] din lege nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

80. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (2)] din lege este neclar, întrucât din sintagma „instrăinarea directă sau indirectă” nu se poate determina dacă este vorba doar de vânzarea voită sau forțată a acțiunilor societăților care dețin în proprietate terenuri agricole extravilane. Totodată, sintagma „pachet de control” nu este definită nici în legea criticată și nici într-o altă lege. Această noțiune nu are o semnificație juridică clară, fiind mai degrabă un concept empiric, vag, cu un conținut care depinde de la caz la caz, susceptibil de interpretări subiective și abuzuri, mai ales când se cere aplicată de organe de control fiscal.

81. Curtea reține că sintagma „instrăinarea directă sau indirectă” vizează o transmitere a dreptului de proprietate, fără a se preciza modalitatea în care aceasta se realizează. Transmiterea dreptului de proprietate asupra acțiunilor se poate realiza prin intermediul mai multor tipuri de operațiuni juridice [contract de vânzare, de schimb, donație, tranzacție, transfer intrapatrimonial etc.]. Legiuitorul a ales să nu realizeze o enumerare exhaustivă a acestora, drept care a apelat la o expresie generică ce pune în centrul său transmiterea prin orice modalitate a dreptului de proprietate asupra acțiunilor societății prin acte *inter vivos*. Susținerea potrivit căreia textul analizat face referire, însă, la vânzător ca fiind persoana care ar plăti impozitul de 80% reglementat de lege, astfel că în ipoteza celorlalte forme de transmitere a dreptului de proprietate acest impozit nu s-ar mai datora, nu poate fi acceptată, pentru că ar contrazice însăși ipoteza textului. În aceste condiții, noțiunea de „vânzător” dobândește un înțeles autonom și desemnează persoana care instrăinează prin acte *inter vivos* în orice formă terenul agricol extravilan, indiferent de tipul operațiunii juridice prin care se realizează transmiterea dreptului de proprietate. Prin urmare, revine interpretului normei să analizeze textul criticat prin prisma metodei de interpretare sistemică, aspect care nu ține de constituționalitatea legii, ci de interpretarea și aplicarea sa. Totodată, din această perspectivă, criticile de neconstituționalitate raportate la art. 45 și 46 din Constituție nu pot fi analizate, având în vedere că acestea au în vedere o ipoteză care nu se încadrează în conținutul normativ al textului. Astfel, Curtea constată că sintagma „instrăinarea directă sau indirectă” din cuprinsul art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (2)] din lege nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.

82. Totodată, Curtea reține că sintagma „pachet de control” din cuprinsul articolului analizat, chiar dacă nu este definită sub forma unei majorități procentuale, vizează acea valoare/

quantum a acțiunilor/părților sociale care permite luarea deciziilor în cadrul societății. Astfel, înțelesul acestei sintagme ține seama de criteriul mărimii capitalului social deținut pentru a se asigura orientarea/conducerea activității societății respective, ceea ce înseamnă că reglementarea analizată, din punct de vedere normativ, are un caracter suplu și general, tocmai pentru a permite adaptarea sa situațiilor practice existente, evitând, astfel, o rigiditate normativă nedorită. În consecință, textul criticat nu încalcă exigențele de calitate a legii, întrucât, în realitate, se pune o problemă de interpretare și aplicare a acestuia la situația concretă a societăților care au în proprietate terenuri agricole situate în extravilan și care reprezintă mai mult de 25% din activele acestora. Astfel, *Curtea constată că sintagma „pachet de control” din cuprinsul art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (2)] din lege nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție.*

(2.4.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art. 44 din Constituție

83. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (1)] din lege impune proprietarilor de teren agricol situat în extravilanul unei localități o sarcină fiscală în măsura în care își exercită dreptul de dispoziție asupra bunului imobil înainte de împlinirea unui termen de 8 ani de la data dobândirii bunului.

84. Curtea observă că critica de neconstituționalitate are în vedere două aspecte: interdicția de vânzare a terenului agricol extravilan pe o perioadă de 8 ani și posibilitatea vânzării acestuia înainte de expirarea interdicției prin aplicarea unui impozit în cuantum de 80% asupra diferenței dintre valoarea terenului agricol extravilan la cumpărare și cea de la revânzare, potrivit grilei notariale.

85. Curtea constată că dreptul de proprietate privată asupra terenului agricol extravilan intră în sfera de incidență a dispozițiilor art. 44 din Constituție. Fără a stabili o interdicție de vânzare a terenurilor agricole extravilane, textul criticat condiționează vânzarea acestora de plata unui impozit de 80% asupra diferenței dintre valoarea terenului agricol extravilan la cumpărare și cea de la revânzare, potrivit grilei notariale, în situația în care vânzarea este realizată într-un interval de 8 ani de la data dobândirii dreptului de proprietate privată, ceea ce constituie o plafonare indirectă a prețului de vânzare a terenurilor extravilane. O asemenea soluție legislativă echivalează cu o intervenție a statului în sfera de protecție a dreptului de proprietate privată, fiind vizat atributul de dispoziție a acestuia, astfel că urmează a se analiza dacă această intervenție este una proporțională cu scopul urmărit.

86. Pentru justificarea ingerinței realizate, Curtea va efectua testul de proporționalitate dezvoltat în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 266 din 21 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 443 din 19 iulie 2013, Decizia nr. 390 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 532 din 17 iulie 2014, Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 775 din 24 octombrie 2014, Decizia nr. 686 din 26 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 68 din 27 ianuarie 2015, paragraful 33, sau Decizia nr. 731 din 6 noiembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 59 din 29 ianuarie 2020, paragraful 66).

87. Astfel, Curtea constată că scopul urmărit prin măsura criticată este descurajarea cumpărării proprietății funciare în scop de revânzare imediată, prevenirea speculei imobiliare, asigurarea faptului că cel ce cumpără terenul îl cumpără pentru a se desfășura activități agricole specifice pe termen mediu și lung, având în vedere perioada de timp în care se datorează impozitul instituit, și prevenirea fărâmițării proprietății funciare. Acest scop nu poate fi calificat decât ca fiind unul legitim.

88. Această măsură are un caracter adecvat, putând în mod abstract și obiectiv îndeplini scopul pentru care a fost adoptată, cumpărătorul fiind, astfel, animat de ideea desfășurării de activități agricole odată cu perfectarea actului de dobândire a proprietății. Cu privire la caracterul necesar al măsurii se constată că aceasta, pe de o parte, vine în completarea dreptului de preempțiune pe care Legea nr. 17/2014 l-a consacrat la înstrăinarea terenurilor agricole extravilane, iar, pe de altă parte, reprezintă o garanție în sensul că aceste terenuri nu se vor constitui în obiectul unei specule imobiliare continue și că vor fi folosite pentru activități agricole și realizarea unei producții agricole. Astfel, Curtea constată că, privit în mod singular, dreptul de preempțiune nu își poate atinge scopul pentru care a fost instituit, ci trebuie dublat de alte măsuri efective pentru a se asigura îndeplinirea obiectivului urmărit de punere în valoare a proprietății funciare. Totodată, intruziunea legiuitorului în sfera dreptului de proprietate a fost realizată într-un mod care să nu reflecte o privare de proprietate, ci un control al folosirii bunului. Măsura creează premisele păstrării categoriei de folosință a bunului agricol extravilan, iar cumpărătorul unui astfel de bun îl va cumpăra în ideea desfășurării de activități agricole și nu de a-l revinde în condiții de preț mai favorabile. Dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole se dobândește și se exercită în considerarea categoriei de folosință din care acestea fac parte în vederea obținerii de produse agricole. O asemenea limitare a dreptului de proprietate este una minimă, întrucât are în vedere natura terenurilor, terenuri care, dacă sunt achiziționate, trebuie să fie lucrate cel puțin pe un termen mediu pentru a se împlini scopul achiziționării lor: producția agricolă. Totodată, proprietarul bunului își poate exercita atribuțiile de posesie și folosință în mod neîngrădit, cultivând terenul potrivit propriei sale opțiuni, direct sau indirect. Limitarea adusă atributului de dispoziție nu poate fi calificată decât ca o garanție pe care statul a impus-o pentru a se asigura că scopul cumpărării bunului nu a fost unul speculativ, ci acela de a contribui la creșterea producției agricole naționale și, implicit, a Uniunii Europene, precum și la asigurarea unei concurențe crescute în domeniul agricol.

89. Cu privire la justul echilibru existent între interesul individual și cel general, Curtea constată că limitarea temporară a atributului de dispoziție a dreptului de proprietate privată și interesul statului de a opri mișcările speculative de pe piața imobiliară și de a asigura creșterea producției agricole naționale și, implicit, a Uniunii Europene reflectă o stare de echilibru între interesele aflate în joc. Condiționarea impusă nu îl împovărează excesiv pe proprietarul terenului agricol extravilan în condițiile în care a cumpărat terenul pentru desfășurarea de activități agricole, permițându-i ca, în funcție de opțiunea sa, să își poată valorifica terenul respectiv, iar statului i se asigură o anumită previzibilitate în privința realizării producției agricole. Totodată, în acest mod, statul își îndeplinește obligațiile sale constituționale de valorificare a tuturor factorilor de producție și de protejare a intereselor naționale în activitatea economică, obligații prevăzute de art. 135 alin. (2) lit. a) și b) din Constituție. Curtea mai constată că plafonarea impusă nu este inferioară prețului de achiziție, proprietarul nefiind nevoit să vândă în pierdere bunul imobil respectiv, ci în condiții strict reglementate, determinate de valorile sociale aflate în joc, și anume drept de proprietate privată în raport cu obligația constituțională a statului de valorificare a tuturor factorilor de producție și de protejare a intereselor naționale în activitatea economică. **Astfel, instituirea unui impozit de 80% asupra diferenței dintre valoarea terenului agricol extravilan la cumpărare și cea de la revânzare, potrivit grilei notariale, nu contravine art. 44 din Constituție.**

90. Prin urmare, din această perspectivă, art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 42 alin. (1)] din lege nu încalcă art. 44 din Constituție, iar art. 53 din Constituție nu este incident în cauză.

(2.5.) Critica de neconstituționalitate raportată la art. 56 din Constituție

91. Autorii obiecției de neconstituționalitate apreciază că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 41] din lege încalcă art. 56 alin. (2) din Constituție, fiind încălcat principiul justei așezări a sarcinilor fiscale, care implică un complex de condiții de care legiuitorul este ținut atunci când instituie anumite obligații fiscale în sarcina contribuabililor.

92. Curtea reține că fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă și să nu diferențieze impozitele pe criteriul grupelor sau categoriilor de cetățeni (Decizia nr. 6 din 25 februarie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 61 din 25 martie 1993). În cauza de față, impozitul stabilit are rol de plafonare a valorii terenurilor agricole extravilane vândute anterior expirării unui termen de 8 ani calculat de la data cumpărării acestora, legiuitorul având competența exclusivă de a institui cotele de impozitare necesare atingerii scopului legitim urmărit menționat la paragraful 87 al prezentei decizii. Prin urmare, art. 1 pct. 3 (cu referire la art. 41) din lege nu încalcă art. 56 alin. (2) din Constituție.

(2.6.) Critica de neconstituționalitate raportată la art. 148 din Constituție

93. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2)] și pct. 3 (cu referire la art. 41) din lege are ca obiectiv indirect restrângerea dreptului cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole extravilane. În consecință, se susține că sunt încălcate prevederile Tratatului privind aderarea României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005, mai precis ale Actului privind condițiile de aderare ale Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană, anexa VII — Lista menționată la articolul 20 din protocol: măsuri tranzitorii, România, pct. 3 Libera circulație a capitalurilor.

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

Fermierilor care desfășoară activități independente care sunt resortisanți ai unui alt stat membru și care doresc să se stabilească și să aibă reședința în România nu li se aplică dispozițiile paragrafului precedent sau orice alte proceduri, în afara celor care se aplică resortisanților români.

O revizuire de ansamblu a acestor măsuri tranzitorii va avea loc în cel de-al treilea an de la data aderării. În acest scop, Comisia transmite un raport Consiliului. Consiliul, hotărând în

unanimitate la propunerea Comisiei, poate decide scurtarea sau încetarea perioadei de tranziție menționate la primul paragraf.”

95. Raportat la cauza de față, Curtea reține că, în cadrul preemtorului de grad II, cu referire la arendaș, legea criticată prevede că eligibil să cumpere un astfel de teren este: (i) arendașul persoană fizică cu domiciliul/reședința situat/situată pe teritoriul național, pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan și care deține această calitate în temeiul unui contract de arendare valabil încheiat și înregistrat potrivit dispozițiilor legale, cu cel puțin un an înainte de data afișării ofertei de vânzare la sediul primăriei; (ii) arendașul persoană juridică cu asociați, persoane fizice, caz în care aceștia din urmă trebuie să facă dovada domiciliului/reședinței situat/situată pe teritoriul național pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan, și care deține această calitate în temeiul unui contract de arendare valabil încheiat și înregistrat potrivit dispozițiilor legale, cu cel puțin un an înainte de data afișării ofertei de vânzare la sediul primăriei; (iii) arendașul persoană juridică, cu acționariat altă persoană juridică, caz în care acționarii care dețin controlul societății trebuie să facă dovada sediului social/secundar situat pe teritoriul național stabilit pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan, și care deține această calitate în temeiul unui contract de arendare valabil încheiat și înregistrat potrivit dispozițiilor legale, cu cel puțin un an înainte de data afișării ofertei de vânzare la sediul primăriei.

96. Totodată, art. 1 pct. 3 (cu referire la art. 41) din lege vizează situația în care niciun preemtor nu își manifestă intenția de a cumpăra terenul, caz în care înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se poate face către (i) persoanele fizice, care au domiciliul/reședința situat/situată pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare; desfășoară activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării acestei oferte; sunt înregistrate de autoritățile fiscale române cu minimum 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan; (ii) persoanele juridice, care au sediul social și/sau sediul secundar situat pe teritoriul național, pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare; desfășoară activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan; ponderea de 75% a veniturilor agricole din venitul total al ultimilor 5 ani fiscali, asociatul/acționarul care deține controlul societății are domiciliul situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan; în cazul în care în structura persoanelor juridice, asociații/acționarii care dețin controlul societății sunt alte persoane juridice, aceștia trebuie să facă dovada domiciliului situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan.

97. Curtea reține că, în privința arendașilor persoane fizice sau juridice, legea stabilește o condiție generală necesar a fi întrunită pentru a cumpăra teren agricol extravilan, respectiv deținerea unui contract de arendare valabil încheiat și înregistrat potrivit dispozițiilor legale, cu cel puțin un an înainte de data afișării ofertei de vânzare la sediul primăriei, precum și câte o condiție specială adaptată acestora, respectiv ca (i) persoana fizică/asociatul persoană fizică să aibă domiciliul/reședința situat/situată pe teritoriul național și (ii) acționarii persoane juridice care dețin controlul arendașului persoană juridică să aibă sediul social/secundar situat pe teritoriul național; aceste din urmă condiții speciale sunt dublate de un factor de

temporalitate, respectiv să fi fost îndeplinite în mod continuu pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan. Rezultă că arendașii, indiferent de cetățenia/naționalitatea statului membru al Uniunii Europene pe care o dețin, trebuie să întrunească aceleași condiții pentru a putea dobândi astfel de terenuri, iar condițiile astfel reglementate nu consacră nicio discriminare între persoanele fizice sau juridice, după caz. ci, din contră, indiferent de cetățenia lor, le plasează în aceeași situație juridică.

98. Curtea constată că, în privința persoanelor fizice, legea stabilește trei condiții necesar a fi întrunite pentru a cumpăra teren agricol extravilan, care vizează domiciliul/reședința situat/situată pe teritoriul național, activitatea agricolă desfășurată pe teritoriul național și înregistrarea în evidențele autorităților fiscale române: toate aceste condiții sunt dublate de un factor de temporalitate, respectiv ca acestea să fi fost îndeplinite în mod continuu pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan. Aceste condiții sunt reglementate atât în privința cetățenilor români, cât și a cetățenilor altor state membre ale Uniunii Europene, astfel că numai îndeplinirea cumulativă a acestora dă dreptul persoanelor fizice să cumpere teren agricol extravilan. Rezultă că persoanele fizice, indiferent de cetățenia statului membru al Uniunii Europene pe care o dețin, trebuie să întrunească aceleași condiții pentru a putea dobândi astfel de terenuri, iar condițiile astfel reglementate nu consacră nicio discriminare între persoanele fizice; din contră, indiferent de cetățenia lor, le plasează în aceeași situație juridică.

99. În privința persoanelor juridice, Curtea constată că legea stabilește 4 condiții necesar a fi întrunite pentru a cumpăra teren agricol extravilan, și anume sediul social/secundar situat pe teritoriul național, activitatea agricolă desfășurată pe teritoriul național, ponderea de 75% a veniturilor agricole din venitul total și domiciliul/asocierii/acțiunii care deține controlul societății pe teritoriul național [cu distincția stabilită la art. 41 alin. (2) lit. e)]; toate aceste condiții sunt dublate de un factor de temporalitate, respectiv ca acestea să fi fost îndeplinite în mod continuu pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan. Aceste condiții sunt reglementate atât în privința persoanelor juridice române, cât și a celor din celelalte state membre ale Uniunii Europene, astfel că numai îndeplinirea cumulativă a acestora dă dreptul persoanelor juridice să cumpere teren agricol extravilan. Rezultă că persoanele juridice, indiferent de naționalitatea statului membru al Uniunii Europene pe care o dețin, trebuie să întrunească aceleași condiții pentru a putea dobândi astfel de terenuri, iar condițiile astfel reglementate nu consacră nicio discriminare între persoanele juridice, din contră, indiferent de naționalitatea lor, le plasează în aceeași situație juridică.

100. Astfel, Curtea observă că dispozițiile criticate nu reglementează nicio restricție sau excludere a persoanelor fizice sau juridice din statele membre de la cumpărarea de terenuri agricole. ci impun anumite condiții pentru realizarea scopului legii, respectiv punerea în valoare a proprietății funciare. Toate aceste condiționări sunt comune persoanelor fizice și juridice din statele membre ale Uniunii Europene, neexistând niciun fel de deosebire de tratament juridic între acestea în privința dreptului de a cumpăra terenuri agricole extravilane. Textele criticate nu interzic și nici nu exclud dreptul persoanelor fizice sau juridice din afara teritoriului național să cumpere astfel de terenuri, cu îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege, condiții deopotrivă valabile și în privința persoanelor fizice sau juridice române. Așadar, cele de mai sus demonstrează că legiuitorul nu a operat cu criteriul cetățeniei/naționalității, ci cu un complex

de criterii obiective care vizează capacitatea cumpărătorului de a menține categoria de folosință a terenului agricol extravilan și de a-l lucra în mod efectiv.

101. Aceste condiții, pe de o parte, atestă faptul că persoanele fizice sau juridice sunt capabile să desfășoare activități agricole în sensul valorificării potențialului terenurilor agricole extravilane, iar, pe de altă parte, demonstrează că această aptitudine generală a lor se poate realiza în România, dat fiind că obiectul contractului vizează un imobil a cărui valorificare presupune atât o bază materială solidă și bine conturată pe teritoriul național, cât și o experiență de lucru relevantă în condițiile pedoclimatice ale României. Rezultă că legea nu stabilește condiții arbitrare pentru a putea cumpăra teren agricol extravilan, ci condiții care susțin scopul legii. Cu alte cuvinte, legătura cu teritoriul național, sub forma domiciliului/reședinței/sediului, a desfășurării de activitate agricolă, a deținerii unui contract de arendă, a înregistrării la autoritățile fiscale române sau a ponderii veniturii agricole din totalul veniturilor realizate, după caz, dublată de o condiție de temporalitate, este menită să demonstreze capacitatea persoanei fizice/juridice de a desfășura activitate agricolă pe terenul cumpărat, având în vedere că, de principiu, cumpărarea terenului se realizează în vederea valorificării sale din punct de vedere agricol. Astfel, rezultă că legea stabilește condiții identice în sarcina persoanei fizice/juridice, indiferent de cetățenia/naționalitatea sa, în vederea cumpărării de teren agricol extravilan, condiții care în mod intrinsec vizează capacitatea acestora de a lucra pământul, drept care Curtea constată că condiționările impuse au ca scop încurajarea cumpărării terenului agricol extravilan în vederea valorificării potențialului său agricol. În consecință, legea criticată asigură accesul egal al persoanelor fizice și juridice din spațiul Uniunii Europene la cumpărarea terenurilor agricole extravilane, fără a se constitui într-o barieră cu privire la libertatea de circulație a persoanelor sau a capitalurilor.

102. Cu privire la jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene în privința dobândirii terenurilor agricole, se constată că aceasta se axează pe libertatea de stabilire a persoanelor și libertatea de circulație a capitalurilor. Astfel, dacă este exercitată, libertatea de stabilire antrenează și libertatea de circulație a capitalurilor. În schimb, în discuție este doar libertatea de circulație a capitalurilor atunci când aceasta nu este urmată de stabilirea domiciliului/reședinței (a se vedea Hotărârea din 6 martie 2018, pronunțată în cauzele conexe C-52/16 și C-113/16 „SEGRO” Kft. împotriva Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala și Günther Horváth împotriva Vas Megyei Kormányhivatal, paragrafele 50—60, sau Hotărârea din 21 martie 2019, pronunțată în cauza *Comisia Europeană împotriva Ungariei*, paragraful 51 și următoarele). Cu privire la problema relației dintre libertatea de stabilire și libera circulație a capitalurilor, pe de o parte, și dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole, pe de altă parte, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în cauza C-370/05 — *Uwe Kay Festeren*) a statuat că dreptul de a dobândi, de a exploata și de a înstrăina bunuri imobiliare pe teritoriul unui alt stat membru, care reprezintă completarea necesară a libertății de stabilire, generează, atunci când este exercitat, mișcări de capital.

103. Curtea constată însă că, în cauza de față, legea analizată nu vizează situațiile analizate în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, având în vedere faptul că aceasta nu reglementează niciun criteriu de diferențiere între persoanele fizice/juridice care să valorizeze cetățenia/naționalitatea și nu sunt distonante în raport cu scopul legitim urmărit (a se vedea paragraful 87 al prezentei decizii). Rezultă că, indiferent de cetățenia/naționalitatea persoanei fizice/juridice sau de întinderea terenului agricol extravilan, cumpărarea

acestui se poate realiza, ca principiu, de către orice persoană fizică/juridică având cetățenia/naționalitatea unui stat membru al Uniunii Europene în scopul valorificării sale agricole, iar condițiile impuse vizează în exclusivitate scopul antereferit, fiind în legătură directă cu acesta. Întreaga concepție a legii se axează pe stabilirea unor garanții care să demonstreze aptitudinea cumpărătorului de a desfășura activități agricole pe terenul cumpărat, spre a evita sustragerea acestuia din circuitul agricol, iar toate condițiile impuse sunt indisolubil legate între

ele și alcătuiesc împreună un tot unitar de natură să garanteze îndeplinirea scopului legitim al legii. În consecință, Curtea constată că dispozițiile legale criticate nu vizează și nu aduc în discuție libertatea de stabilire a persoanelor sau libertatea de circulație a capitalurilor, astfel că, de principiu, nu au aptitudinea să se convertească într-o restricție în privința acestora.

104. Prin urmare, art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2)] și pct. 3 (cu referire la art. 4¹) din lege nu încalcă art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

105. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 14 iulie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-șef.

Benke Károly

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională formulăm prezenta opinie separată, considerând că **obiecția de neconstituționalitate** cu privire la *Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului* trebuia admisă pentru următoarele motive:

- prin adoptarea exclusiv de Camera decizională a unor amendamente care aduc modificări substanțiale actului normativ, Legea încalcă principiul bicameralismului prevăzut de art. 61 și art. 75 din Constituție;

- prin legiferarea unor măsuri cu caracter echivalent îngrădirii circulației libere a terenurilor agricole în cadrul Uniunii Europene, Legea conduce la neîndeplinirea obligațiilor care îi revin României în baza tratatelor Uniunii Europene și încalcă art. 148 din Constituție.

1. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, în continuare numită *Legea*, a fost adoptată cu scopul de a consolida piața funciară românească prin (i) detalierea ordinii

de preempțiune deja prezentă în lege și prin (ii) stabilirea unor condiții pentru cumpărătorii persoane fizice astfel încât utilizarea terenurilor agricole să respecte cât mai strict scopul final, anume exploatarea agricolă a acestora, indiferent că această exploatare agricolă este realizată direct sau indirect (prin contracte de arendare). Finalitatea urmărită de legiuitor este compatibilă cu dreptul Uniunii Europene și astfel de măsuri intră în marja de apreciere a statelor membre cu condiția de a nu institui, în fapt, obstacole pentru libera circulație a terenurilor. La această condiție de validitate a Legii se adaugă și aceea ca ea să fi fost adoptată în conformitate cu prevederile constituționale naționale. Legea încalcă ambele exigențe.

2.1. *Legea* a fost adoptată de Senat în calitate de primă cameră sesizată pe data de 22.05.2018 într-o formă care:

a) stabilea o ordine de preempțiune a terenurilor agricole situate în extravilan pentru coproprietari și rudele de gradul I, arendași, tineri fermieri, vecini și statul român;

b) preciza că vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan se poate face către persoanele fizice care au domiciliul/reședința în raza unității administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul cu cel puțin 3 ani înainte de înregistrarea ofertei de vânzare;

c) permitea vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan după o perioadă de 15 ani de la data cumpărării numai către statul român și impunea proprietarilor obligația de a le utiliza direct sau indirect pentru desfășurarea de activități agricole.

2.2. La data de 3.06.2020, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat forma finală a legii, care **diferă substanțial față de forma adoptată de prima Cameră sesizată și se îndepărtează de la scopul inițiatorului**. Astfel, forma legii adoptată de Camera decizională:

a) intercalează două noi categorii de preemptori în cadrul ordinii de preempțiune a terenurilor agricole situate în extravilan, anume între coproprietari și rudele de gradul I, arendași, tineri fermieri, pe de o parte, respectiv vecini și statul român, pe de altă parte, sunt adăugați și noii preemptori de rang V — **unități de cercetare-dezvoltare** din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, respectiv preemptori de rang VI — persoane fizice care au domiciliul/reședința în raza unității administrativ-teritoriale unde este amplasat terenul sau în **unitățile administrativ-teritoriale vecine**;

b) precizează că vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan se poate face către persoanele fizice care îndeplinesc mai multe **condiții cumulative** care **privilegiază potențialii cumpărători naționali** (persoane fizice care au domiciliul/reședința și desfășoară activități agricole pe teritoriul național și sunt înregistrate de autoritățile fiscale române cu cel puțin 5 ani înainte de înregistrarea ofertei de vânzare);

c) permite vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan chiar și înainte de împlinirea a 8 ani de la data cumpărării cu **obligația plății unui impozit prohibitiv de 80%** asupra diferenței dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare, dar **exceptează de la această supraimpozitare ceea ce Legea numește „reorganizarea sau realocarea de bunuri în cadrul aceleiași grup de societăți”**;

d) creează un registru unic național privind circulația și destinația terenurilor agricole situate în extravilan, care dublează cadastrul și cartea funciară.

2.3. Se poate lesne constata că prevederi importante ale Legii (reglementarea de noi preemptori, privilegierea cumpărătorilor naționali, taxarea prohibitivă a circulației terenurilor, cu exceptarea discriminatorie de la această taxare doar a anumitor operațiuni etc.) nu au fost niciodată cunoscute ori dezbătute de prima Cameră sesizată și tocmai aceste prevederi conferă Legii un conținut semnificativ diferit de cel avut în vedere atât de inițiator, cât și de prima Cameră sesizată. Totodată, aceste prevederi, adoptate exclusiv de Camera decizională, determină și efectele contrare dreptului Uniunii Europene, căci deși, în sine, ele nu împiedică în mod direct libera circulație a capitalurilor — care sunt terenurile agricole din România — în cadrul Uniunii Europene, în fapt instituie măsuri cu efect echivalent proscrie de tratatele constitutive ale Uniunii Europene și de jurisprudența Curții de Justiție.

2.4.1. În jurisprudența sa Curtea Constituțională a stabilit că principiul bicameralismului presupune întrunirea cumulativă a două criterii, și anume: a) existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și b) existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului (a se vedea în acest sens deciziile nr. 710/2009, nr. 413/2010, nr. 1.533/2011). În timp, la aceste două criterii jurisprudența Curții Constituționale a adăugat un al treilea, prin necesitatea raportării la scopul legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ (a se vedea în acest sens deciziile nr. 62/2017, nr. 514/2017, nr. 62/2018). Altfel spus, Curtea Constituțională este cea care a stabilit că, în cadrul procesului legislativ caracterizat prin bicameralism, modificările și completările pe care Camera decizională le poate aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la concepția generală reglementată de prima Cameră în acord cu

scopul legii. Altminteri, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (a se vedea în acest sens Decizia nr. 472/2008). Sau, în cuvintele Curții Constituționale, „Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator” (a se vedea în acest sens deciziile nr. 624/2016 și nr. 89/2017). „Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului” (a se vedea în acest sens deciziile nr. 472/2008 și nr. 6/2017).

2.4.2. Aplicând aceste considerente de principiu la situația din prezenta cauză se constată că prima cameră sesizată a urmărit să consolideze piața funciară din România prin reglementări legale de natură să asigure atingerea acestui scop, anume exploatarea agricolă a terenurilor situate în extravilan, indiferent că această exploatare agricolă este realizată direct sau indirect de proprietari sau de arendași, în vreme ce camera decizională a deturnat această finalitate prin adoptarea unor noi prevederi și instituirea unor măsuri cu efect echivalent celor prin care se limitează libera circulație a capitalurilor în Uniunea Europeană. O astfel de diferență de conținut juridic apărută doar în urma procesului legislativ desfășurat de Camera decizională încalcă principiul bicameralismului, așa cum a fost acesta dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale, și determină invalidarea în ansamblu a Legii pentru nerespectarea art. 61 și art. 75 din Constituție.

3.1. În același timp, 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.

3.2.1. Astfel, Legea stabilește că vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan poate fi realizată doar către persoanele fizice care, cumulativ:

- 1) au domiciliul/reședința pe teritoriul național și
- 2) desfășoară activități agricole pe teritoriul național și
- 3) sunt înregistrate de autoritățile fiscale române cu cel puțin 5 ani înainte de înregistrarea ofertei de vânzare.

Mai precis, Legea instituie măsuri care, deși nu împiedică în mod expres sau explicit resortisanții din statele membre ale Uniunii Europene să cumpere terenuri agricole situate în extravilan, impun pentru astfel de tranzacții condiții cumulative care pot fi îndeplinite doar de resortisanții naționali, ceea ce revine la a legifera măsuri cu efect echivalent celor prin care se limitează libera circulație a capitalurilor în Uniunea Europeană. Impunerea acestor condiții cumulative privilegiază resortisanții naționali, în acest fel fiind încălcate: a) obligația asumată de România de prilejul aderării la Uniunea Europeană prin Tratatul de aderare ratificat de Parlamentul României prin Legea nr. 157/2005.

b) art. 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), precum și

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.

3.2.2. a) 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, pădurilor sau terenurilor forestiere. Or, **condiționarea printr-o lege adoptată în 2020, adică la mai bine de 6 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană, a 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.**

3.2.3. b) 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 — asemănătoare cu *Legea* — și 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 Festersen*). În sfârșit, 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.**

3.2.4. c) În fine, alin. (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 Legii 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 Legii deduse 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.

În concluzie, pentru toate aceste motive, considerăm că *Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului este neconstituțională în ansamblu deoarece încalcă art. 61, art. 75 și art. 148 din Constituție.*

udecători,

dr. Livia Doina Stanciu

prof. univ. dr. Elena-Simina Tănăsescu

OPINIE SEPARATĂ

1. În dezacord cu soluția adoptată — cu majoritate de voturi — prin Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020, considerăm că obiecția de neconstituționalitate trebuia admisă în privința art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2)] și pct. 3 [cu referire la art. 41 alin. (1), alin. (2) lit. a), b), d) și e), alin. (5) sintagma „*dacă niciunul dintre potențialii cumpărători, în termen legal, nu îndeplinește condițiile pentru a putea cumpăra terenul agricol situat în extravilan*”] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului și constatată neconstituționalitatea acestora.

2. Dispozițiile criticate, deși nu reglementează o excludere expresă și directă a persoanelor fizice sau juridice din statele membre de la cumpărarea de terenuri agricole extravilane, impun anumite condiții care pot fi catalogate ca fiind cu efect echivalent. Este de observat că achiziționarea terenurilor agricole intră în sfera dreptului Uniunii Europene. Investitorii intra-UE se bucură de libertățile fundamentale și, în primul rând, de libera circulație a capitalurilor și de libertatea de stabilire. Aceste libertăți constituie părți integrante ale pieței interne în care mărfurile, persoanele, serviciile și capitalurile pot circula liber. Piața internă cuprinde și agricultura (a se vedea Comunicarea interpretativă a Comisiei privind achiziția de terenuri agricole și dreptul Uniunii Europene, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria C nr. 350 din 18 octombrie 2017, inclusiv jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene acolo indicată în materia achiziționării de terenuri agricole).

3. Dreptul de a dobândi, de a exploata și de a înstrăina bunuri imobiliare pe teritoriul unui stat membru, care reprezintă completarea necesară a libertății de stabilire, generează, atunci când este exercitat, mișcări de capital, care cuprind operațiunile prin care nerezidenții efectuează investiții imobiliare pe teritoriul unui stat membru (Cauza C-370/05, *Festersen*, pct. 22 și 23).

4. Raportat la legea criticată, se constată că, în cadrul categoriei preemtorului de grad II — arendașul, textul prevede că eligibil să cumpere un astfel de teren este arendașul persoană fizică care are domiciliul/reședința situat/situată pe teritoriul național, pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan. Totodată, arendașul persoană juridică cu asociați persoane fizice trebuie să facă dovada domiciliului/reședinței situat/situată pe teritoriul național pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan, iar în cazul arendașilor persoane juridice, cu acționariat altă persoană juridică, acționarii care dețin controlul societății trebuie să facă dovada sediului social/secundar situat pe teritoriul național stabilit pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan.

5. Aceste condiții nu au legătură cu scopul legii, acela de a descuraja cumpărarea proprietății funciare în scop de revânzare imediată, de a preveni specula imobiliară, de a asigura faptul că cel ce cumpără terenul îl cumpără pentru a desfășura activități agricole specifice pe termen mediu și lung și de a preveni fărâmițarea proprietății funciare, ci reprezintă măsuri de protejare a persoanelor fizice naționale sau a celor juridice cu acționariat național în ceea ce privește cumpărarea terenurilor agricole extravilane. Întrucât se referă la stabilirea domiciliului/reședinței pe teritoriul național pe o anumită perioadă de timp, ele nu vizează capacitatea arendașului-cumpărător de a lucra terenul agricol/de a desfășura activitate agricolă sau obligația acestuia de a menține în circuitul agricol terenul astfel cumpărat. Acestea normativizează o legătură pregnantă între statutul civil al persoanei fizice/juridice cu teritoriul național ce nu se află în legătură directă cu valorificarea agricolă a acestor terenuri.

6. Legătura cu teritoriul național se exprimă atât prin cetățenia persoanei fizice sau naționalitatea persoanei juridice, cât și prin domiciliul/reședința/sediul acesteia pe teritoriul național. Legea a ales să nu impună o condiție de cetățenie, în schimb a impus condiția domiciliului/reședinței/sediului pe teritoriul național. O asemenea condiție nu comportă probleme din perspectiva liberei circulații a persoanelor (art. 49 și următoarele din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene), în sensul că niciun cetățean al statelor membre ale Uniunii Europene nu este exclus de la posibilitatea de a se stabili în România și de a cumpăra teren agricol extravilan în considerarea calității sale de preemtor de gradul II dacă îndeplinește condițiile prevăzute de lege. În schimb, din perspectiva liberei circulații a capitalurilor (art. 63 și următoarele din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene), reglementarea analizată exclude posibilitatea arendașilor nerezidenți de a cumpăra terenuri agricole extravilane: faptul că reglementarea analizată îi obligă să își stabilească domiciliul/reședința/sediul pe teritoriul național demonstrează că circulația capitalului este limitată/obstrucționată în cadrul Uniunii Europene, acesta neputând pătrunde liber pe teritoriul național. Or, o asemenea condiție reprezintă o măsură echivalentă unei restricții a liberei circulații a capitalurilor, ceea ce face ca nerezidenții, care evident nu au o legătură cu teritoriul național, dar care sunt arendași, să nu poată cumpăra teren agricol extravilan.

7. Aceste măsuri nu exclud în mod direct posibilitatea persoanelor fizice sau juridice străine să cumpere astfel de terenuri, în schimb stabilesc condiții de natură să ducă la un asemenea rezultat, având efect echivalent. Prin urmare, *din perspectiva liberei circulații a capitalurilor*, astfel de condiții nu pot fi impuse în privința persoanelor fizice sau juridice din cadrul Uniunii Europene, fiind contrare Tratatului privind aderarea României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005, mai precis Actului privind condițiile de aderare ale Republicii Bulgaria și a României și adaptărilor tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană, anexa VII — Lista menționată la articolul 20 din protocol: măsuri tranzitorii. România, pct. 3 Libera circulație a capitalurilor, potrivit căruia: „*România poate menține în vigoare, timp de șapte ani de la data aderării, restricțiile stabilite de legislația sa, existente*

la momentul semnării tratatului de aderare, privind dobândirea proprietății asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere de către resortisanții statelor membre sau ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European, precum și de către societăți constituite în conformitate cu legislația altui stat membru sau a unui stat parte a ASEE și care nu sunt nici stabilite, nici înregistrate în România". Astfel, textul criticat din perspectiva liberei circulații a capitalurilor încalcă art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

8. Aceeași concluzie se impune și în privința art. 1 pct. 3 (cu referire la art. 41) din lege. Acest text vizează situația în care niciun preemtor nu își manifestă intenția de a cumpăra terenul, caz în care înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se poate face către:

— persoanele fizice cu domiciliul/reședința situat/situată pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare, care desfășoară activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării acestei oferte, și sunt înregistrate de autoritățile fiscale române cu minimum 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan;

— persoanele juridice, cu sediul social și/sau sediul secundar situat pe teritoriul național, pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare, care desfășoară activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan, iar asociatul/acționarul care deține controlul societății are domiciliul situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan; în cazul în care în structura persoanelor juridice asociații/acționarii care dețin controlul societății sunt alte persoane juridice, asociații/acționarii care dețin controlul societății trebuie să facă dovada domiciliului situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan.

9. Nici aceste măsuri nu exclud în mod direct posibilitatea persoanelor fizice sau juridice străine să cumpere astfel de terenuri, în schimb stabilesc condiții de natură să ducă la un asemenea rezultat, având efect echivalent. Mai mult, se constată că art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 41 alin. (5)] din lege stabilește că, în cazul neexercitării dreptului de preempțiune, dacă niciunul dintre potențialii cumpărători, în termenul legal, nu îndeplinește condițiile pentru a putea cumpăra terenul agricol situat în extravilan, înstrăinarea acestuia prin vânzare se poate face către orice persoană fizică sau juridică, în condițiile prezentei legi. Astfel, persoanele fizice sau juridice care nu îndeplinesc condițiile de domiciliu/reședință pe teritoriul național și care, de principiu, sunt cele străine, inclusiv cele din statele membre ale Uniunii Europene, vor putea cumpăra terenuri agricole extravilane numai la urmă, în subsidiar, ceea ce indică existența a două categorii de persoane care pot potențial, dar într-o anumită ordine, cumpăra astfel de terenuri și care se diferențiază exclusiv prin legătura cu teritoriul național. Astfel, se constată că, din perspectiva liberei circulații a capitalurilor

între statele membre, textul criticat este contrar Tratatului de aderare, ceea ce reprezintă o încălcare a art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

10. Totodată, se reține că, în jurisprudența sa, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a recunoscut natura specifică a terenurilor agricole și a recunoscut o serie de obiective de politică publică ce pot, în principiu, să justifice restricții asupra investițiilor în terenuri agricole, cum ar fi (a se vedea în acest sens Comunicarea anterferită a Comisiei Europene):

— majorarea suprafeței parcelelor agricole, astfel încât acestea să poată fi exploatate în mod rentabil, prevenirea speculațiilor cu terenuri (Cauza C-182/83, *Fearon*, pct. 3);

— conservarea comunităților agricole, menținerea unei distribuiri a drepturilor de proprietate asupra terenurilor care să permită dezvoltarea de exploatații agricole viabile și gestionarea spațiilor verzi și a zonelor rurale, încurajarea unei utilizări rezonabile a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară, prevenirea catastrofelor naturale și susținerea și dezvoltarea unei agriculturi viabile pe baza unor considerații sociale și de amenajare a teritoriului (ceea ce presupune menținerea destinației terenurilor agricole și continuarea folosirii acestora în condiții adecvate) (Cauza C-452/01, *Ospell*, pct. 39 și 43);

— menținerea unei forme tradiționale de cultivare a terenurilor agricole, prin exploatarea directă a acestora și prin asigurarea faptului că sunt ocupate și exploatate predominant de proprietarii acestora, menținerea unei populații permanente în mediul rural și încurajarea utilizării rezonabile a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară (Cauza C-370/05, *Festersen*, pct. 27 și 28);

— în scopul unei planificări urbane și rurale sau regionale și pentru interesul general, menținerea, în anumite regiuni, a unei populații permanente și a unei activități economice independente de sectorul turismului (Cauza C-302/97, *Konle*, pct. 40, cauzele conexe C-519/99-C-524/99 și C-526/99-C-540/99 *Reisch*, pct. 34);

— conservarea teritoriului național în zonele desemnate ca fiind de importanță militară și protejarea intereselor militare împotriva riscurilor reale, specifice și grave (Cauza C-423/98, *Albore*, pct. 18 și 22).

11. Or, textele criticate impun o restricție ce nu poate fi admisă din perspectiva dreptului Uniunii Europene, întrucât nu urmărește un obiectiv de interes general, astfel că nici nu mai trebuie analizată din perspectiva principiului proporționalității, principiu care evaluează realizarea obiectivului urmărit prin mijloace care nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia.

12. Prin urmare, apreciem că dispozițiile art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2)] și pct. 3 [cu referire la art. 41 alin. (1), alin. (2) lit. a), b), d) și e), alin. (5) sintagma „dacă niciunul dintre potențialii cumpărători, în termen legal, nu îndeplinește condițiile pentru a putea cumpăra terenul agricol situat în extravilan”] din legea criticată sunt contrare art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, iar obiecția de neconstituționalitate trebuia admisă.

Judecător,

prof. univ. dr. **Mona-Maria Pivniceru**