



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind intabularea dreptului de proprietate în sistemul integrat de cadastru și carte funciară în baza posesiei înregistrate în Registrul Agricol sau a procesului verbal de punere în posesie în urma reconstituirii dreptului de proprietate

Analizând propunerea legislativă privind intabularea dreptului de proprietate în sistemul integrat de cadastru și carte funciară în baza posesiei înregistrate în Registrul Agricol sau a procesului verbal de punere în posesie în urma reconstituirii dreptului de proprietate (b306/25.06.2019), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3976/4.07.2019 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D630/5.07.2019,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare intabularea dreptului de proprietate în cartea funciară, pe baza posesiei înregistrate în Registrul Agricol sau a procesului verbal de punere în posesie în urma reconstituirii dreptului de proprietate.

Propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală prima Cameră sesizată este Senatul.

Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității măsurilor propuse.

2. Semnalăm că la Consiliul Legislativ a fost transmisă spre avizare de către Secretarul General al Senatului, cu adresa nr.XXXV/3489/4.07.2018, o altă propunere legislativă, cu *obiect de reglementare similar*, care viza **intabularea dreptului de proprietate în sistemul integrat de cadastru și carte funciară în baza posesiei înregistrate în Registrul Agricol** (b347/25.06.2018), avizată negativ, cu

Avizul nr.775 din 3.08.2018. Acest proiect a fost retras de inițiator, iar plenul Senatului a aprobat solicitarea de retragere, în data de 29.10.2018.

Întrucât, soluțiile legislative promovate prin prezentul proiect sunt similare cu cele din proiectul anterior, având totodată și același mod de formulare a normelor (cu foarte mici deosebiri în exprimare, care nu afectează fondul reglementării), **reiterăm observațiile din avizul negativ nr.775 din 3.08.2018, la care adăugăm și observații punctuale asupra prezentului text.** Astfel:

a) În măsura în care prezenta propunere legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este necesar să se solicite punctul de vedere al Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituția României, republicată.

Totodată, precizăm că potrivit prevederilor art. 15 alin.(3) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, este necesar să se prevadă mijloacele necesare pentru acoperirea eventualelor creșteri ale cheltuielilor bugetare.

b) Referitor la soluția legislativă promovată, menționăm că, în prezent, **regimul juridic al posesiei** (atât ca element al dreptului de proprietate, cât și ca stare de fapt ce constă în stăpânirea materială a unui lucru) este reglementat de **art.916 și următoarele din Legea nr.287/2009 privind Codul civil**, republicată, cu modificările ulterioare. În acest context, la art.930 din actul normativ menționat, se arată că „Dreptul de proprietate asupra unui imobil și dezmembrămintele sale pot fi înscrise în cartea funciară, **în temeiul uzucapiunii**, în folosul celui care **l-a posedat timp de 10 ani**” enumerându-se și condițiile generale necesare ca imobilul să poată fi înscris.

De asemenea, **cadrul general** cu privire la descrierea imobilelor și **înscrierile referitoare la drepturile reale imobiliare**, la drepturile personale, la actele, faptele sau la raporturile juridice care au legătură cu imobilele sunt cuprinse în **Legea cadastrului și publicității imobiliare nr.7/1996**, republicată, cu modificările și completările ulterioare. La **art.41 alin.(8) și (9)** din acest act normativ (astfel cum a fost modificat și completat prin **Legea nr.85/2018** pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.31/2018 privind modificarea și completarea Legii cadastrului și publicității imobiliare nr.7/1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, **nr.638 din 23 iulie 2018**), este reglementată **modalitatea notării posesiei în cartea funciară și intabularea ulterioară a dreptului de proprietate**, ca urmare a acestei notări.

Or, obiectul acestui proiect este chiar reglementarea acestor aspecte, creându-se, astfel, **paralelism legislativ** și nerespectându-se astfel, dispozițiile art.13, 14 și 16 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată precizăm că, potrivit prevederilor art.3 alin.(1) din **Ordonanța nr.28/2008 privind registrul agricol**, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.98/2009, cu modificările și completările ulterioare, în registrul agricol sunt înscrise „date cu privire la gospodăriile populației și la societățile/asociațiile agricole, precum și la orice alte **persoane fizice și/sau juridice care au teren în proprietate/folosință și/sau animale**”.

Așadar, în **registrul agricol se înscrie dreptul de folosință și nu posesia terenurilor** (astfel cum este prevăzut la **pct.1** din prezenta propunere legislativă). Noțiunea juridică de „posesie” **nu** se identifică cu cea de „folosință”. Astfel, potrivit definițiilor juridice, **posesia** este starea de fapt ce constă în stăpânirea materială a unui lucru, în exercitarea unei puteri de fapt asupra acestuia, manifestată prin acte de păstrare, conservare, uz, **folosință** sau transformare care dă posesorului posibilitatea de a se comporta ca și când el ar fi adevăratul titular al dreptului de proprietate, iar dreptul de **folosință** este un atribut al dreptului de proprietate, constând în posibilitatea titularului acestuia de a întrebuința în interesul său bunul care îi aparține și de a dobândi produsele și veniturile obținute din utilizarea lui. În general, cel care are posesia bunului poate avea și dreptul de folosință al acestuia. În particular, pot exista situații în care dreptul de folosință a fost înstrăinat unui terț fără a i se da acestuia și dreptul de posesie. De altfel, orice componentă a dreptului de proprietate poate fi înstrăinată separat, inclusiv dreptul de folosință (care este un drept real). Pe cale de consecință, trebuie reconsiderată norma prevăzută la actualul **pct.1**.

3. Semnalăm că, nici din punct de vedere al redactării, prezentul proiect nu respectă normele de tehnică legislativă, obligatorii potrivit prevederilor art.3 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Ca urmare, menționăm următoarele aspecte:

a) Potrivit prevederilor art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Expunerea de motive**, care însoțește propunerea legislativă și care constituie instrumentul de prezentare și motivare a reglementării propuse, trebuie să cuprindă, în mod detaliat, motivul emiterii actului normativ (cu referire specială la

insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare), impactul asupra sistemului juridic și, respectiv, implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare.

De asemenea, semnalăm faptul că prevederile din Expunerea de motive nu sunt corelate cu dispozițiile cuprinse în propunerea legislativă. Astfel, în Expunerea de motive, se prevede că propunerea legislativă are ca obiect de reglementare *transformarea posesiei fără titlu* în drept de proprietate și intabularea în mod gratuit în cartea funciară a suprafețelor de teren situate în intravilan și extravilan înregistrate în registrul agricol, iar din textul actualul **pct.1 nu rezultă** că noua reglementare privește **exclusiv posesorii care nu dețin titlu de proprietate**.

b) Ca observație de ordin general, se constată că pentru obiectul de reglementare ales, propunerea legislativă instituie reguli insuficient conturate, ceea ce contravine prevederilor art.6 din Legea nr.24/2000 republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și **eficiență legislativă**”. De altfel, referitor la acest aspect, s-a pronunțat Curtea Constituțională, care în Decizia nr.448/2013 a reținut că: *„Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, (...) prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”*.

Așadar, pentru a se evita lacunele legislative, potrivit art.24 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluțiile propuse ar trebui să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare, precum și menționarea expresă a actelor normative în vigoare care reglementează același domeniu și asupra cărora ar trebui intervenit legislativ, astfel încât să se asigure o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

c) Totodată, prezenta propunere nu respectă normele de tehnică legislativă referitor la structura unui act normativ, în sensul că se impune ca textul să cuprindă **articole și, respectiv, alineate**, marcate potrivit următorului model: „**Art.1. – (1)....**” și nu puncte, astfel cum este redactat

prezentul proiect. De asemenea, nu este permisă marcarea enumerărilor cu **liniute**, ci doar cu **literele mici** ale alfabetului.

Pe cale de consecință, proiectul ar trebui reformulat.

d) Pentru corectitudine gramaticală, la **titlu**, sintagma „înregistrate în Registrul Agricol” ar fi trebuit redată corect sub forma: „înregistrate în **Registrul** Agricol”. Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare din proiect.

e) Textul marcat ca **pct.I**, astfel cum este formulat, se impune a fi eliminat, ca fiind de prisos.

f) la actualul **pct.1** (care ar fi trebuit marcat ca art.1), la **alin.(2)**, pentru respectarea criteriilor referitoare la previzibilitatea claritatea, precizia și concizia normei, ar fi necesară reformularea corespunzătoare a textului.

g) La **actualul pct.2** (care s-ar fi impus a fi marcat ca art.2), dispozițiile de la actuala lit.a) ar trebui să fie cuprinse într-un alineat marcat cu cifra „(1)”, iar dispozițiile de la actualele lit.b)-d) ar trebui cuprinse într-un alineat marcat cu cifra „(2)”. În cuprinsul acestor alineate, enumerările este necesar a fi marcate cu literele mici ale alfabetului.

Ca urmare, actualele **lit.f)-k)** ar trebui marcate ca **alin.(3)-(5)**, în cuprinsul cărora se impune ca trimiterile să fie revăzute și reformulate în mod corespunzător.

h) Actualul **pct.3** ar fi trebuit marcat ca **art.3**, iar **actualul art.5** ar fi necesar să fie marcat corect ca **art.4**.

i) La **actualul pct.3 lit.b)**, s-ar impune revederea textului, întrucât norma propusă vizează intabularea dreptului de proprietate de către succesorii posesorilor în baza actului de proprietate, fiind în contradicție cu obiectul proiectului.

*

* *

Având în vedere observațiile de mai sus, considerăm că prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată.


dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 659/01.08.2019.