



PRIM MINISTRU

Doamnă vicepreședinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind prima ieșire din indiviziune a bunurilor imobile*, inițiată de domnul deputat PSD Florin-Ionuț Barbu împreună cu un grup de parlamentari PSD (**Bp.687/2022**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului legal privind prima ieșire din indiviziune a bunurilor imobile.

Astfel, prin derogare de la prevederile *Legii notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, efectuarea procedurii succesoriale, în cazul primei ieșiri din indiviziune a beneficiarilor de bunuri imobile, dobândite prin titluri de proprietate emise în baza *Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, a *Legii nr.1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare*, și a altor legi de reconstituire a dreptului de proprietate se realizează de secretarii consiliilor locale.

De asemenea, se propune ca secretarii consiliilor locale să autentifice *„prima ieșire din indiviziune pentru bunurile imobile, acte de partaj voluntar, prin care părțile au stabilit vecinătățile rezultate din dezmembrare și fără documentație cadastrală”*.

Totodată, se stabilește ca, în termen de 10 zile de la autentificarea primei ieșiri din indiviziune, secretarii consiliilor locale să dispună înregistrarea datelor cu privire la bunurile imobile în registrul agricol și transmiterea acestora către Registrul agricol național.

Potrivit *Expunerii de motive*, „în acest moment, moștenitorii unui autor sunt obligați, la prima ieșire din indiviziune, să plătească acea schiță cadastrală la prețul de răscumpărare a bunului imobil, preț pe care nu-l pot suporta”.

II. Observații

1. Prin raportare la prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, conform cărora acesta „reglementează cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora”, semnalăm faptul că sintagma „secretarii consiliilor locale” nu există, fiind prevăzută funcția de „secretar general al unității/subdiviziunii administrativ teritoriale”, conform art.242 din actul normativ menționat¹.

Conform dispozițiilor art. 680 alin. (1) și (2) și ale art. 1144 din *Lege nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*:

(1) *Fiecare coproprietar devine proprietarul exclusiv al bunurilor sau, după caz, al sumelor de bani ce i-au fost atribuite numai cu începere de la data stabilită în actul de partaj, dar nu mai devreme de data încheierii actului, în cazul împărțelii voluntare, sau, după caz, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești.*

(2) *În cazul imobilelor, efectele juridice ale partajului se produc numai dacă actul de partaj încheiat în formă autentică sau hotărârea judecătorească rămasă definitivă, după caz, au fost înscrise în cartea*

¹ART. 242

Dispoziții generale aplicabile secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale

(1) *Fiecare unitate administrativ-teritorială și subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar general salarizat din bugetul local, funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice, administrative sau științe politice, ce asigură respectarea principiului legalității în activitatea de emiter și adoptare a actelor administrative, stabilitatea funcționării aparatului de specialitate al primarului sau, după caz, al consiliului județean, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele din cadrul acestora.*

(2) *Perioada în care persoana cu studii superioare juridice sau administrative sau științe politice ocupă funcția publică de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale constituie vechime în specialitatea studiilor.*

(3) *Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu poate fi soț, soție sau rudă până la gradul al II-lea cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu președintele sau vicepreședintele consiliului județean, sub sancțiunea eliberării din funcție.*

(4) *Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancțiunea destituirii din funcție.*

(5) *Recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale se fac în conformitate cu prevederile părții a VI-a, titlul II.*

(6) *Prin excepție de la prevederile alin. (5) pentru secretarii generali ai unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale numiți în condițiile art. 147 alin. (5) și art. 186 alin. (5), suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale acestora se fac de către prefect cu respectarea prevederilor părții a VI-a, titlul II.*

funciară.

„Art. 1144 - (1) Dacă toți moștenitorii sunt prezenți și au capacitate de exercițiu deplină, partajul se poate realiza prin bună învoială, în forma și prin actul pe care părțile le convin. Dacă printre bunurile succesoriale se află imobile, convenția de partaj trebuie încheiată în formă autentică, sub sancțiunea nulității absolute”.

Totodată, învederăm dispozițiile art. 24 alin. (1)-(3) din *Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996*, potrivit căroră:

„(1) Înscrisurile în cartea funciară sunt: intabularea, înscrierea provizorie și notarea.

(2) Cazurile, condițiile și regimul juridic al acestor înscrieri sunt stabilite de Codul civil, iar procedura de înscriere în cartea funciară, de prezenta lege și de regulamentul aprobat prin ordin cu caracter normativ al directorului general al Agenției Naționale.

(3) Dreptul de proprietate și celelalte drepturi reale asupra unui imobil se vor înscrie în cartea funciară pe baza înscrisului autentic notarial sau a certificatului de moștenitor, încheiate de un notar public în funcție în România, a hotărârii judecătorești rămasă definitivă și irevocabilă sau pe baza unui act emis de autoritățile administrative, în cazurile în care legea prevede aceasta, prin care s-au constituit ori transmis în mod valabil”.

Raportat la aceste prevederi legale, considerăm că actele de *„partaj voluntar, prin care părțile au stabilit vecinătățile rezultate din dezmembrare și fără documentație cadastrală, autentificate de secretarii consiliilor locale”*, la care se face referire în propunerea legislativă, nu pot fi înscrise în cartea funciară, lipsind, astfel, actul de partaj de efectele juridice prevăzute de *Codul civil* și nerespectând dispozițiile *Legii nr. 7/1996*.

De asemenea, precizăm faptul că, din punct de vedere tehnic, elementele necesare identificării unui imobil sunt: amplasamentul și limitele imobilului.

Astfel, în situația în care aceste elemente nu sunt corect înscrise în actul de partaj voluntar, ulterior proprietarii nu își vor putea înscrie imobilele în cartea funciară în condițiile stabilite prin *Regulamentul de avizare, recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară*, aprobat prin *Ordinul directorului general al Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară nr. 700/2014 privind aprobarea Regulamentului de avizare, recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară, cu modificările și completările ulterioare*.

Potrivit art. 48 alin. (1) coroborat cu art. 49 lit. e) din regulamentul menționat anterior, în situația în care există neconcordanțe între datele de identificare ale imobilului înscrise în actul de proprietate și cele ale imobilului din planul de amplasament și delimitare, documentația cadastrală se respinge, imobilul neputând fi înscris în cartea funciară.

În acest context, semnalăm și faptul că în cuprinsul titlurilor de proprietate emise în baza legilor de restituire a proprietăților au fost constatate numeroase greșeli cu privire la amplasamentul parcelelor și/sau tarlalelor, iar moștenitorii nu cunosc unde sunt situate acestea, ceea ce face ca stabilirea amplasamentului/vecinătăților de către coproprietari să nu poate fi realizată corect.

Ținând cont de importanța întocmirii documentației cadastrale pentru înscrierea unui imobil în cartea funciară, în regulamentul menționat s-a prevăzut faptul că aceasta trebuie întocmită de către persoane fizice sau juridice autorizate în acest sens și în conformitate cu legislația specifică domeniului cadastrului și publicității imobiliare.

2. Raportat la soluția legislativă propusă, arătăm că dispozițiile art. 17 din *Legea nr.36/1995 notarilor publici și a activității notariale, republicată, cu modificările și completările ulterioare*², stabilesc, în mod limitativ, competențele în materie notarială ale secretarilor consiliilor locale.

Astfel, aceste persoane îndeplinesc, la cererea părților, legalizarea copiilor de pe înscrisuri, cu excepția înscrisurilor sub semnătură privată, însă cu condiția inexistenței în orașul sau comuna respectivă a unui birou notarial.

Semnalăm că forma actuală a textului art.17 din *Legea nr. 36/1995*, deosebit de restrictivă, a rezultat în urma revizuirii acestuia prin *Legea nr. 77/2012 pentru modificarea și completarea Legii notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995*, act normativ care a suprimat competența secretarilor comisiilor locale de legalizare a semnăturilor de pe înscrisurile prezentate de părți.

Așadar, competența de a îndeplini acte și proceduri notariale acordată acestor funcționari este, pe de o parte, limitată la legalizarea copiilor de pe înscrisuri, iar, pe de altă parte, este condiționată de

² ART. 17

Secretarii consiliilor locale ale comunelor și orașelor unde nu funcționează birouri ale notarilor publici îndeplinesc, la cererea părților, legalizarea copiilor de pe înscrisuri, cu excepția înscrisurilor sub semnătură privată.

imposibilitatea părților de apela la serviciile notarului publici, din cauza lipsei în localitatea respectivă a unui birou notarial.

În aceste condiții, atribuirea competenței de a „*autentifica prima ieșire din indiviziune*” pentru anumite categorii de bunuri imobile către „*secretarii consiliilor locale*” ale comunelor și orașelor ar reprezenta o schimbare majoră de optică a legiuitorului în privința îndeplinirii actelor și procedurilor notariale.

Mai mult decât atât, se propune ca autentificarea actelor de partaj voluntar întocmite de părți, prin care acestea au stabilit vecinătățile rezultate din dezmembrare să fie efectuate și fără documentație cadastrală.

În raport de conținutul textului propus și argumentele regăsite în *Expunerea de motive* a intervenției legislative preconizate, apreciem că aceasta este susceptibilă a prezenta *vicii de neconstituționalitate* prin prisma prevederilor art. 1 alin. (5) din *Constituție* și a exigențelor de calitate pe care o lege trebuie să le întrunească.

Exigențele de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din *Constituție* impun ca aceasta să întrunească trei cerințe de calitate, claritate, precizie și previzibilitate, fiind de natură a genera dificultăți în aplicare.

Curtea Constituțională a statuat³ că respectarea legilor este obligatorie și, detaliind cele trei exigențe, a precizat că cerința de claritate vizează caracterul neechivoc al reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea privește scopul și consecințele pe care le antrenează.

De asemenea, în jurisprudența sa⁴, Curtea Constituțională a arătat că prin reglementarea normelor referitoare la tehnica legislativă legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.

Astfel, „*respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară*” iar „*nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii*”.

³ Spre exemplu, Decizia nr. 1/2014, Decizia nr. 846/2020, Decizia nr. 193/2022, etc.

⁴ Spre exemplu, Decizia nr. 26/2012 și Decizia nr. 448/2013;

Astfel fiind, apreciem că reglementarea preconizată nu întrunește exigențele de calitate a legii, fiind susceptibilă, totodată, a afecta și securitatea circuitului civil pentru următoarele considerente:

a) Notarul public - profesionist al dreptului, îndeplinește atât procedura autentificării, cât și pe cea succesorală cu respectarea unor reguli stricte (înscrise în *Codul civil* și în *Legea nr. 36/1995*), actele întocmite de acesta (inclusiv cele referitoare la ieșirea din indiviziune) având la bază documentația cerută de lege pentru întocmirea lor valabilă⁵. Or, inițiatorii propunerii legislative lasă, practic, posibilitatea părților actului - ce urmează a fi autentificat de „*secretul consiliul local*” – de a stabili, fără a avea la bază vreo documentație referitoare la situația juridică a bunului imobil, atât conținutul actului, cât și întinderea drepturilor părților din act, inițiativa legislativă necuprinzând vreo referire la procedura pe care o va urma „*secretarul consiliului local*” la autentificarea înțelegerii părților (actul de partaj voluntar) și la constatarea ieșirii din indiviziune;

b) pornind de la titlul inițiativei legislative preconizate și sintagma „*prima ieșire din indiviziune*”, semnalăm că aceasta ar sugera posibilitatea efectuării unei a doua ieșiri din indiviziune cu privire la bunurile imobile, ceea ce este incorect din punct de vedere juridic, întrucât efectele încetării stării de indiviziune prin partaj sunt definitive (doar în ipoteza anulării actului de partaj, poate fi realizat un nou partaj cu privire la bunurile respective);

c) prin prisma noțiunii de „*indiviziune*”, la care se face referire în cuprinsul inițiativei, și având în vedere că această „*indiviziune*” - reprezintă o modalitate a patrimoniului care presupune transmiterea, ca urmare a decesului, atât a drepturilor, cât și a obligațiilor unei persoane către moștenitorii săi și având în vedere că pasivul succesoral grevează întregul activ supus trimiterii, semnalăm că nu este permis ca din masa succesorală să se separe bunurile prevăzute la art. 1 din inițiativă (care reprezintă parte sau întregul activ succesoral), iar partajarea bunurilor respective între moștenitori să aibă loc înainte de a se determina pasivul succesoral, de a cunoaște dacă există creditori ai moștenirii și fără ca aceștia să-și poată valorifica drepturile;

⁵ Amintim, în acest sens, cu titlu exemplificativ, dispozițiile art. 879 alin. (2) C.civil, potrivit cărora imobilul înscris în cartea funciară se modifică prin dezlipiri, dacă se desparte o parte din imobil sau se micșorează întinderea acestuia și art. 880 alin. (1) din același act normativ, în conformitate cu care: „(1) În caz de alipire sau dezlipire, imobilele rezultate se vor transcrie în cărți funciare noi, cu menționarea noului număr cadastral pentru fiecare imobil, iar cartea funciară sau, după caz, vechile cărți funciare se vor închide, fără a se mai putea redeschide pentru alte înscrieri”.

d) în raport de derogarea preconizată potrivit art. 1 din inițiativa legislativă, era necesară indicarea expresă a dispozițiilor din *Legea nr. 36/1995* de la care se intenționează a se deroga;

e) pentru a asigura previzibilitate în aplicare era necesară indicarea expresă a legilor de reconstituire a dreptului de proprietate la care se face referire în cuprinsul art. 1 din inițiativa.

f) în raport de atribuția de a „*autentifica*”, care ar urma să fie exercitată de „*secretarii consiliilor locale*”, semnalăm că aceasta contravine dispozițiilor art. 79 din *Legea nr. 36/1995* care prevăd că autentificarea se realizează *de lege lata* de către notarul public, fiind necesară clarificarea intenției de reglementare și asigurarea corelării dispozițiilor legale;

g) la alin. (1) al art. 2 nu este clar dacă acesta conține o enumerare a atribuțiilor secretarilor consiliilor locale sau o explicitare a noțiunii de „*prima ieșire din indiviziune*”;

h) în raport de sintagma din cuprinsul art. 2 alin. (1) potrivit căreia părțile stabilesc „*vecinătățile rezultate din dezmembrare și fără documentație cadastrală*”, este incertă semnificația acesteia atât din perspectiva termenului de „*vecinătăți*”, cât și a corelării normei preconizate cu dispozițiile art. 680 *Cod civil* (care condiționează producerea efectelor partajului imobilelor de înscriere în cartea funciară);

i) calificarea, potrivit art. 3, a activităților prevăzute la art. 2 alin. (1) ca fiind „*activități notariale*” este de natură a genera confuzii cu privire la statutul profesional al „*secretarilor consiliilor locale*”, respectiv dacă aceștia exercită aceste atribuții în regimul specific celor realizate de un funcționar public sau celor specifice funcției autonome pe care notarul public este investit să o presteze - potrivit art. 3 din *Legea nr. 36/1995*;

j) din cuprinsul inițiativei analizate nu rezultă care este regimul juridic al actului întocmit de secretarii unităților administrativ-teritoriale (funcționari publici s.n.) în exercitarea atribuțiilor preconizate a fi instituite în temeiul acestei inițiative legislative, care sunt limitele competenței teritoriale a acestora secretari, fiind necesară clarificarea intenției de reglementare;

k) cu referire la art. 4 din inițiativa legislativă, semnalăm că adoptarea prin ordin a instrucțiunilor avute în vedere - în condițiile caracterului concis al inițiativei legislative, a necesității clarificării aspectelor semnalate și a corelării sale cu dispozițiile *Codului civil*, *Codului administrativ* și a *Legii nr. 36/1995* - este susceptibilă a aduce atingere *principiul supremației legii* și din perspectiva ierarhiei actelor

normative în măsura dispozițiile ordinului vor aduce completări/modificări legii preconizate și nu se vor limita la executarea sau punerea în aplicare a normelor primare.

Subsecvent vulnerabilităților semnalate prin prisma exigențelor impuse de art. 1 alin. (5) din *Constituție*, apreciem că inițiativa legislativă este de natură a afecta chiar dreptul de proprietate privată și dreptul de moștenire, drepturi fundamentale garantate constituțional prin dispozițiile art. 44 și 46 din *Constituție*.

Acesta deoarece, garantând dreptul de proprietate și dreptul de moștenire, dispozițiile constituționale anterior amintite interzic orice măsură legislativă care să aducă atingere existenței acestor drepturi și impune legiuitorului să adopte măsuri apte să asigure exercitarea lor.

Așadar, protecția constituțională a acestor drepturi impune ca legislația infraconstituțională incidentă să fie una previzibilă și coerentă, care să asigure stabilitatea raporturilor juridice existente în materia reglementată, protejarea intereselor generale, dar și asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor proprietarilor. Or, prin imprecizia și echivocul mecanismului propus pentru sistarea stării de indiviziune, este susceptibilă a conduce la încălcarea celor două drepturi fundamentale amintite prin nesocotirea obligației statului de a lua măsuri apte a garanta exercitarea și protecția adecvată a acestora.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Nicolae Ionel CIUCĂ

PRIM-MINISTRU

Doamnei senator **Alina-Ștefania GORGHIU**
Vicepreședintele Senatului