

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 1, 5 IV 2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind responsabilitatea contractuală și răspunderea financiară în antecontractele de vânzare-cumpărare încheiate

cu dezvoltatori imobiliari
Biroul permanent al Senatului

46, 10.03.2025

Analizând propunerea legislativă privind responsabilitatea contractuală și răspunderea financiară în antecontractele de vânzare-cumpărare încheiate cu dezvoltatori imobiliari (b1/16.01.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/579/03.02.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D48/04.02.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea responsabilității contractuale și a răspunderii financiare în antecontractele de vânzare-cumpărare încheiate cu dezvoltatori imobiliari.

Potrivit Expunerii de motive, soluțiile legislative vizează *„consolidarea protecției cumpărătorilor în tranzacțiile imobiliare, în special în cazul proiectelor de dezvoltare imobiliară ce implică condominii și cartiere rezidențiale construite de către dezvoltatori imobiliari. Se urmărește reglementarea clară a unor aspecte esențiale din relațiile contractuale dintre dezvoltatorii imobiliari și cumpărători, prin introducerea unor măsuri menite să crească responsabilitatea*

dezvoltatorilor și să asigure un cadru transparent și sigur pentru ambele părți ale contractelor pentru desfășurarea acestor tranzacții.”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor organice, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că o propunere legislativă care vizează completarea art. 22 din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții (b8/30.02.2025), a fost transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/579/03.02.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D52/04.02.2025, fiind emis avizul favorabil, cu observații și propuneri, nr. 45/10.02.2025. La momentul redactării prezentului aviz, respectiva propunere legislativă se află în procedură la comisiile de specialitate ale Senatului.

Totodată, o altă propunere legislativă care are ca obiect reglementarea responsabilității contractuale și a răspunderii financiare în promisiunile de vânzare încheiate cu dezvoltatori imobiliari, precum și modificarea și completarea Legii nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale, (b21/04.02.2025), a fost transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/720/10.02.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D62/11.02.2025, fiind în curs de avizare.

Pentru o sistematizare unitară a legislației, recomandăm dezbateră concomitentă a prezentei propuneri legislative cu propunerile de mai sus, în vederea adoptării unui singur act normativ.

5. Referitor la soluțiile legislative preconizate, precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”.**

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că **„una dintre cerințele principiului**

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

respectării legilor vizează calitatea actelor normative” și că „respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. Semnalăm că trebuie respectate prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „**(1) Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.**”.

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „**(1) Calitatea construcțiilor este rezultanta totalității performanțelor de comportare a acestora în exploatare, în scopul satisfacerii, pe întreaga durată de existență, a exigențelor utilizatorilor și colectivităților.**”, iar potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (1) din același act normativ, „**(1) Prevederile prezentei legi se aplică construcțiilor și instalațiilor aferente acestora, denumite în continuare construcții, în etapele de proiectare, de verificare tehnică a proiectelor, execuție și recepție a construcțiilor, precum și în etapele de exploatare, expertizare tehnică și intervenții la construcțiile existente și de postutilizare a acestora, indiferent de forma de proprietate, destinație, categorie și clasă de importanță sau sursă de finanțare, în scopul protejării vieții oamenilor, a bunurilor acestora, a societății și a mediului înconjurător.**”.

În respectivul act normativ sunt reglementate obligațiile și răspunderile investitorilor.

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

Totodată, *de lege lata*, promisiunile de vânzare, de cumpărare, respectiv cele bilaterale de vânzare-cumpărare, sunt reglementate de **Legea nr. 287/2009 privind Codul civil**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât, pentru respectarea principiului unicității reglementării în materie, recomandăm ca soluțiile legislative preconizate la **art. 4-11** să facă obiectul unor intervenții de modificare sau completare, după caz, a acestui act normativ.

5.2. La **titlu**, în aplicarea dispozițiilor art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, recomandăm corelarea cu ipotezele juridice de la **art. 1**, potrivit căruia *„Prezenta lege reglementează obligațiile dezvoltatorilor imobiliari și condițiile de desfășurare a activităților de construire, dezvoltare, vânzare și închiriere a imobilelor din condominii și cartiere rezidențiale, în scopul protejării drepturilor și intereselor cumpărătorilor”*, astfel încât acesta să cuprindă **obiectul reglementării exprimat sintetic**.

5.3. La **art. 1**, este necesară revederea textului, având în vedere faptul că, în actuala redactare, propunerea legislativă nu conține norme prin care să fie reglementate condițiile de desfășurare a activităților de construire, dezvoltare, vânzare și închiriere a imobilelor din condominii și cartiere rezidențiale.

5.4. La **art. 2 lit. a)**, semnalăm că definiția expresiei *„dezvoltator imobiliar”* este similară cu definiția termenului *„investitori”*, respectiv a expresiei *„proprietar al ansamblului rezidențial/dezvoltator al ansamblului rezidențial”*, prevăzute de alte acte normative în domeniu, fiind astfel încălcate dispozițiile art. 37 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.”*.

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 22 din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **investitorii** sunt definiți ca fiind *„persoane fizice sau juridice care finanțează și realizează investiții sau intervenții la construcțiile existente”*.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 2 lit. r) din Legea nr. 196/2018 privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari și administrarea condominiilor, cu modificările ulterioare, *„r) proprietar al ansamblului rezidențial/dezvoltator al ansamblului rezidențial - persoana juridică care efectuează toate*

operațiunile imobiliare în vederea construirii, finalizării și predării către beneficiari a unor locuințe, precum și coordonarea surselor de finanțare necesare realizării acestor operațiuni;”.

Ca urmare a celor de mai sus, recomandăm revederea soluției legislative preconizate, eventual prin utilizarea normei de trimitere la textul *de lege lata*.

Formulăm prezenta observație și pentru termenul și expresia „*condominiu*”, respectiv „*cartier rezidențial*”, definiți la **lit. b)** și **c)**, care trebuie corelate cu dispozițiile art. 2 lit. h)⁴ și b)⁵ din Legea nr. 196/2018 privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari și administrarea condominiilor, cu modificările ulterioare.

5.5. La **art. 3**, semnalăm că expresia „*Contractul de asigurare prevăzut la art. 2 trebuie să fie valabil pe o perioadă de minimum 5 ani*” este insuficient de clară, deoarece nu se înțelege dacă ipoteza juridică vizează încheierea valabilă a contractului de asigurare, cu îndeplinirea condițiilor esențiale pentru validitatea unui contract, astfel cum sunt prevăzute de art. 1179 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sau dacă este vizată ipoteza în care termenul pentru care se încheie contractul de asigurare este o perioadă de minimum 5 ani. Ca urmare, este necesară revederea normei cu privire la acest aspect.

Referitor la sintagma „*sfârșitul perioadei de valabilitate a poliței de asigurare*”, precizăm că, potrivit prevederilor art. 2201 alin. (2) teza I din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Încheierea contractului de asigurare se constată prin polița de asigurare*”.

Ca urmare, polița de asigurare are doar rol de **înscriș constatat** al încheierii contractului de asigurare, în sensul desemnat prin sintagma *instrumentum probationis*⁶, astfel încât este necesară înlocuirea sintagmei „*sfârșitul perioadei de valabilitate a poliței de asigurare*” cu sintagma „*sfârșitul perioadei de valabilitate a contractului de asigurare*”.

⁴ „h) *condominiu* - imobil format din teren cu una sau mai multe construcții, în care există cel puțin 3 proprietăți individuale reprezentate de locuințe și locuințe sau spații cu altă destinație, după caz, și cote-părți indivize de proprietate comună;”.

⁵ „b) *ansamblu rezidențial* - imobilul format din teren pe care sunt amplasate izolat, înșiruit sau cuplat locuințe sau locuințe și construcții cu altă destinație, în care există proprietăți comune și proprietăți individuale;”.

⁶ Precizăm că, potrivit prevederilor art. 2200 alin. (1) teza I din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Pentru a putea fi dovedit, contractul de asigurare trebuie să fie încheiat în scris.*”.

Totodată, semnalăm că ipoteza juridică potrivit căreia „Asiguratorul va avea, în această situație, o creanță asupra dezvoltatorului imobiliar” este insuficient de clară, deoarece din redactarea preconizată nu se înțelege care este obiectul dreptului de creanță al asiguratorului.

5.6. La art. 4, semnalăm că trebuie aplicate dispozițiile art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune.

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (23³) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(23³) *După comunicarea autorizației de construire, dar înainte de începerea lucrărilor, beneficiarul are obligația, pe propria cheltuială, să noteze în cartea funciară a imobilului, precum și într-un ziar de largă răspândire informațiile prevăzute la alin. (23¹) lit. a)⁷ și b)⁸, precum și să amplaseze în șantier, la loc vizibil, panoul de identificare a investiției.*”.

Totodată, semnalăm că termenii „apartamentare” și „lotizare” nu sunt definiți în cuprinsul prezentei propuneri, ceea ce este contrar stilului normativ.

Pentru termenul „apartamentare”, în aplicarea dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pentru sublinierea unor conexiuni legislative, recomandăm să se utilizeze norma de trimitere la textul *de lege lata* care definește respectivul termen, respectiv la art. 26 alin. (8)⁹ din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Pe de altă parte, precizăm că, din redactarea preconizată, nu se înțelege dacă înregistrarea planului de apartamentare pentru condominiu sau cartier rezidențial se face în **cartea funciară a terenului**, în **cartea funciară colectivă** pentru întreaga construcție sau în **cartea funciară individuală** întocmită pentru fiecare proprietate

⁷ „a) numărul autorizației de construire și data emiterii acesteia”.

⁸ „b) titlul/descrierea proiectului”.

⁹ „(8) Operațiunea de împărțire a unei construcții - condominiu în mai multe unități individuale se numește **apartamentare**. Operațiunea de împărțire a unei unități individuale în mai multe unități individuale noi se numește **subapartamentare**. Aceste operațiuni se fac în baza unei documentații cadastrale și a actului autentic, întocmite în condițiile legii.”.

individuală. În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 26 alin. (1) din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„(1) Pentru imobilul cu construcție condominiu, din care unele părți sunt comune indivize, iar restul sunt individuale, se întocmește o carte funciară a terenului, o carte funciară colectivă pentru întreaga construcție și câte o carte funciară individuală pentru fiecare proprietate individuală care poate fi reprezentată din apartamente sau spații cu altă destinație decât cea de locuință; prin asimilare, poate fi definit condominiu și un tronson cu una sau mai multe scări, din cadrul clădirii de locuit, în condițiile în care se poate delimita proprietatea comună.”*.

5.7. La art. 5 teza I, este necesară corelarea soluției legislative preconizate, prin care se instituie o normă imperativă, cu textul *de lege lata* al art. 906 alin. (1) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care este o normă permisivă, potrivit căreia *„(1) Promisiunea de a încheia un contract având ca obiect dreptul de proprietate asupra imobilului sau un alt drept în legătură cu acesta se poate nota în cartea funciară, dacă promitentul este înscris în cartea funciară ca titularul dreptului care face obiectul promisiunii, iar antecontractul, sub sancțiunea respingerii cererii de notare, prevede termenul în care urmează a fi încheiat contractul. Notarea se poate efectua oricând în termenul stipulat în antecontract pentru executarea sa, dar nu mai târziu de 6 luni de la expirarea lui.”*.

În ceea ce privește sintagma *„Antecontractele sau promisiunile bilaterale de vânzare-cumpărare”*, semnalăm că, pentru a se avea în vedere și alte situații posibile, astfel cum sunt prevăzute la art. 1669 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, norma ar trebui să vizeze și ipotezele juridice ale **promisiunii de cumpărare** respectiv **promisiunii de vânzare**.

În ceea ce privește ipoteza juridică a obligativității notării *„unei ipoteci legale în favoarea promitentului achizitor, pentru suma achitată drept avans de către acesta”*, este necesară corelarea soluției legislative preconizate cu dispozițiile art. 2386 pct. 2 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„În afara altor cazuri prevăzute de lege, beneficiază de ipotecă legală: (...) 2. promitentul achizitor pentru neexecutarea promisiunii de a contracta având ca obiect un imobil*

înscris în cartea funciară, asupra imobilului respectiv, pentru restituirea sumelor plătite în contul acestuia;”.

5.8. La art. 6 alin. (1), referitor la ipoteza juridică potrivit căreia, după încheierea unui antecontract sau a unei promisiuni bilaterale de vânzare-cumpărare în formă autentică, acestea **se înscriu în cartea funciară**, semnalăm că, în redactarea preconizată, nu se înțelege la care fel de înscriere se face referire.

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor 881 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, înscrierile sunt de 3 feluri: **intabularea, înscrierea provizorie și notarea**. Intabularea și înscrierea provizorie au ca obiect drepturile tabulare, iar notarea se referă la **înscrierea altor drepturi, acte, fapte sau raporturi juridice** în legătură cu imobilele cuprinse în cartea funciară.

Totodată, din actuala redactare, nu se înțelege dacă înscrierea se face în cartea funciară a terenului sau în cea a imobilului dintr-un condominiu sau dintr-un cartier rezidențial.

Pe de altă parte, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia *„este interzisă încheierea oricăror alte promisiuni de vânzare-cumpărare, antecontracte sau contracte cu privire la același imobil dintr-un condominiu cartier rezidențial, până la rezilierea sau desființarea valabilă a antecontractului sau promisiunii inițiale”* este susceptibilă a limita exercițiul dreptului de proprietate, încălcând astfel dispozițiile art. 44 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Semnalăm că limitarea exercițiului dreptului de proprietate se poate face doar în condițiile stabilite de art. 53 din Constituția României, respectiv prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

5.9. La art. 7, pentru unitate terminologică cu art. 2, recomandăm înlocuirea sintagmei *„are încheiată o asigurare”* cu sintagma *„are încheiat un contract de asigurare”*.

5.10. La art. 8, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagmele *„cont bancar cu destinație specială”* și *„poate fi utilizat exclusiv pentru acoperirea costurilor de construcție de construcție și dezvoltare”* sunt insuficient de clare, fiind contrare stilului normativ,

astfel încât este necesară reformularea acestora, în concordanță cu intenția de legiferare.

5.11. Pentru o mai bună sistematizare a propunerii legislative, recomandăm comasarea **art. 10 și 11** într-un singur articol, având două alineate, având în vedere faptul că ipotezele juridice ale celor două articole decurg, în mod organic, din aceeași dispoziție normativă primară, respectiv cea a răspunderii administratorului contului.

Ca urmare a însușirii prezentei recomandări, articolele subsecvente se renumerează.

Totodată, pentru unitate terminologică, este necesară revederea sintagmelor *„Administratorul contului este responsabil”* și *„Administratorul contului răspunde”* de la actualele art. 10 și 11, urmând să se opteze pentru aceeași redactare. Pe de altă parte, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma *„Administratorul contului”* este insuficient de clară, fiind necesară revederea acesteia.

5.12. La actualul **art. 12**, semnalăm că, din actuala redactare, nu rezultă faptul că soluția legislativă dispune numai pentru viitor, fiind astfel susceptibilă a afecta principiul neretroactivității legii, prevăzut de art. 15 alin. (2) teza întâi din Constituție, potrivit căreia *„Legea dispune numai pentru viitor [...]”*.

Totodată, sunt încălcate dispozițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora:

„(2) Actele și faptele juridice încheiate ori, după caz, săvârșite sau produse înainte de intrarea în vigoare a legii noi nu pot genera alte efecte juridice decât cele prevăzute de legea în vigoare la data încheierii sau, după caz, a săvârșirii ori producerii lor.”

5.13. La actualul **art. 14**, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, expresia *„procedurile specifice pentru încheierea contractelor de asigurare pentru dezvoltatori, deschiderea conturilor bancare cu destinație specială și obligațiile administratorilor acestor conturi”* este improprie stilului normativ, fiind necesară reformularea acesteia, astfel încât să fie prevăzute în mod expres criterii și elemente suficient de precise ca, prin act emis în aplicarea și executarea prezentei legi, să fie adoptate normele metodologice.

5.14. Menționăm că, potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„(1) Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act*

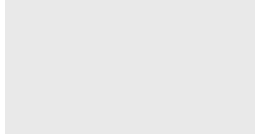
normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative.”.

În acest sens, pe de o parte, pentru a se asigura eficiența soluțiilor legislative preconizate, recomandăm să fie prevăzute în mod expres sancțiuni în ipoteza în care acestea nu sunt respectate.

Semnalăm că, la **art. 7**, se propune ca avansul solicitat să nu poată depăși 15%, fără a fi reglementată și o sancțiune în care respectiva cotă procentuală este depășită și dezvoltatorul imobiliar nu are încheiată asigurare.

Totodată, la **art. 9**, se preconizează interzicerea utilizării sumelor achitate de către cumpărător ca avans în cadrul antecontractului sau promisiunii de vânzare-cumpărare în alte scopuri decât cele prevăzute în proiectul de construcție, fără ca în conținutul propunerii legislative să fie prevăzută sancțiuni pentru nerespectarea acestei obligații.

5.15. În aplicarea dispozițiilor art. 26 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, recomandăm ca proiectul de act normativ să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări.

PRESEDINTE
P. 
Florin IORDACHE


București
Nr. 99/04.03.2025