



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI

DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

B-dul Primăverii nr. 22, sector 1, București, Tel: 0213143400 int.3000, Email: dir.parlament@gov.ro

Biroul permanent al Senatului
L 535, L 352, L 179, L 381,
L 665, L 383, L 290, L 409,
L 354 / 30.10.2025.

Nr. 8865/2025

27-10-2025

**Către: DOMNUL MARIO OVIDIU OPREA,
SECRETARUL GENERAL AL SENATULUI**

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 23 octombrie 2025

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

- Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:
- L 353 1. Propunerea legislativă pentru completarea Legii educației fizice și sportului nr. 69/2000 (Bp. 302/2025, L. 353/2025);
 - L 352 2. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii educației fizice și sportului nr. 69/2000 (Bp. 301/2025);
 - L 179 3. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 (Bp. 181/2025);
 - L 381 4. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor (Bp. 361/2025);
 - L 665 5. Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 198/2023 a învățământului preuniversitar (Plx. 402/2024, Bp. 642/2024);
 - L 383 6. Propunerea legislativă pentru completarea Legii privind sistemul public de pensii nr. 360/2023, cu modificările și completările ulterioare (Bp. 363/2025);
 - L 290 7. Propunerea legislativă pentru 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 (Bp. 254/2025);
 - L 409 8. Propunerea legislativă privind declararea zilei de începere a anului școlar pentru învățământul preșcolar, primar și gimnazial - zi liberă pentru părinți (Bp. 395/2025);
 - L 354 9. Propunerea legislativă pentru abrogarea alin. (5) al art. 71 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale (Bp. 305/2025).

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

București
Biroul permanent al Senatului

nr. 290, 30.10.2025

Domnule președinte,

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 pentru 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*, inițiată de domnii senatori PSD Ciunt Ionel, Govor Mircea – Vasile și Lăpușan Remus - Gabriel (**Bp. 254/2025**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare 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 și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului*, în sensul creării posibilității achiziționării de terenuri agricole situate în extravilan pentru realizarea de obiective de investiții de interes public local de către unitățile administrativ – teritoriale, prin exceptarea de la prevederile art. 4¹ alin. (2) și alin. (3) din *Legea nr. 17/2014*, eliminându-se, astfel, condițiile și termenele cumulative la achiziționarea terenurilor.

II. Observații

1. Prin introducerea unui nou alineat la articolul 4¹, în sensul instituirii unei excepții pentru unitățile administrativ-teritoriale (UAT), care ar putea achiziționa terenuri agricole din extravilan în afara condițiilor și termenelor prevăzute la alin. (2) și (3) ale aceluiași articol, este afectat regimul juridic unitar al circulației terenurilor agricole situate în extravilan, având în vedere faptul că *Legea nr. 17/2014* a fost adoptată tocmai pentru a reglementa în mod riguros vânzarea terenurilor agricole din extravilan, în scopul protejării acestei resurse strategice și a asigurării unui cadru transparent și predictibil în ceea ce privește transferul de proprietate asupra terenurilor agricole. Instituirea unor derogări de la acest regim, chiar și pentru UAT-uri, ar conduce la fragmentarea cadrului legal și la apariția unor practici neuniforme, cu potențial impact negativ asupra pieței funciare.

De asemenea, măsurile stabilite prin lege au ca scop descurajarea cumpărării proprietăților funciare în scopul de revânzare imediată, prevenirea speculei imobiliare, asigurarea că terenul este achiziționat pentru a desfășura activități agricole specifice pe termen mediu și lung, precum și prevenirea descompunerii proprietății funciare, avându-se în vedere și consolidarea exploatațiilor agricole prin asigurarea unor șanse reale ale fermierilor de a avea acces la achiziționarea terenurilor propuse spre vânzare.

Prin respectarea dispozițiilor legale se prefigurează o modalitate de control pe care instituțiile publice cu atribuții în domeniu o exercită, în condițiile legii, în vederea evaluării și atestării îndeplinirii condițiilor cumulative prevăzute de lege de către persoane fizice și juridice, după caz, care își manifestă intenția de cumpărare a unui teren agricol, fiind supuse verificării sub aspectul necesității și oportunității emiterii unui aviz în vederea încheierii contractului de vânzare, îndeplinirii anumitor condiții care, deși sunt prevăzute în sfera rangurilor de preemptori și de potențiali cumpărători, acestea își mențin caracterul obligatoriu și unitar, îndeplinirea lor fiind o măsură adecvată și necesară, raportat la caracterul specific terenurilor agricole și la scopul legii de bază aplicabilă în domeniu.

Totodată intenția legiuitorului menționată prin dispozițiile legale este confirmată și prin *Decizia nr. 586/2020*¹, în care Curtea Constituțională a reținut următoarele:

¹ 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 721 din 11 august 2020.

„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.

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 atributele 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.”

În acord cu scopurile Legii de asigurare a securității alimentare, protejarea intereselor naționale și exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național, comasarea terenurilor agricole în vederea creșterii dimensiunilor fermelor agricole și constituirea exploatațiilor viabile economic, legiuitorul, prin stabilirea unor măsuri privind reglementarea vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan, a manifestat interesul statului român ca pentru aceste terenuri să fie menținută destinația agricolă și, de asemenea, terenurile agricole situate în extravilan pe o adâncime de 30 km față de frontiera de stat și țărmul Mării Negre, către interior, precum și cele situate în extravilan la o distanță de până la 2400 m față de obiectivele speciale să fie înstrăinate prin vânzare doar cu avizul specific al Ministerului Apărării Naționale, eliberat în urma

consultării cu organele de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale, prin structurile interne specializate menționate la art.6 alin.1 din *Legea 51/1991 privind securitatea națională a României, cu modificările și completările ulterioare*.

Față de aceste aspecte, menționăm faptul că dispozițiile legislative reglementează anumite condiții adecvate, necesare și proporționale care atestă îndeplinirea condițiilor stabilite de legea specială fiind necesare în evaluarea circulației juridice a terenurilor agricole situate în extravilan în mod unitar, acestea reprezentând o resursă naturală de interes național, fiind supuse unor reglementări speciale menite să protejeze capacitatea de producție agricolă și să evite pierderea terenurilor arabile în favoarea altor destinații. Astfel, prin introducerea unei excepții care permite achiziția directă de către UAT-uri fără respectarea procedurii generale, s-ar deschide calea unei urbanizări extinse și necontrolate, cu riscul afectării ireversibile a fondului funciar agricol.

Totodată, încheierea unui contract de vânzare a terenului agricol sau pronunțării unei hotărâri judecătorești care ține loc de contract de vânzare, proprietarii terenurilor agricole situate în extravilan au obligația să le utilizeze exclusiv în vederea desfășurării activităților agricole de la data cumpărării, și nu în scop speculativ – investițional.

Astfel, titularul unui drept de proprietate asupra unui teren agricol situat în extravilan, achiziționat în temeiul *Legii nr. 17/2014* și a legislației subsecvente, are obligația legală de a respecta prevederile antementionate și, ulterior încheierii contractului translativ de proprietate, sens în care se dau eficiență dispozițiilor stabilite în cuprinsul legii de bază aplicabilă, respectiv se incumbă în sarcina proprietarilor terenurilor agricole situate în extravilan a obligației care vizează utilizarea acestor terenuri exclusiv în vederea desfășurării activităților agricole de la data cumpărării, fiind în concordanță cu scopul implicit al legii, respectiv descurajarea cumpărării proprietății imobiliare în scop de revânzare imediată, de prevenire a speculei imobiliare, de asigurare a faptului că cel care cumpără terenul desfășoară activități agricole specifice pe termen mediu și lung și de prevenire a fărâmițării proprietății funciare.

Prin raportare la aceste aspecte și îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege în vederea dobândirii terenului agricol situat în extravilanul localității, se certifică atât capacitatea, cât și intenția de a desfășura activități agricole pe terenul achiziționat, având în vedere faptul că, de principiu, cumpărarea terenului se realizează în vederea valorificării sale din punct de vedere agricol, reprezentând o modalitate de îndeplinire, în mod abstract și obiectiv, scopul pentru care *Legea nr. 17/2014* a fost promulgată,

evitându-se achiziția în alte scopuri decât realizarea activităților agricole și a unor producții viabile.

2. Mai mult decât atât, UAT-urile pot beneficia, în condițiile legii, de alte instrumente juridice pentru obținerea terenurilor necesare obiectivelor de interes public, inclusiv prin expropriere pentru cauză de utilitate publică, expropriere care este reglementată și condiționată de o serie de garanții procedurale. Extinderea posibilității de achiziție directă în afara cadrului general ar introduce o discriminare pozitivă fără suficiente justificări obiective și ar putea conduce la eludarea procedurilor prevăzute de lege pentru protejarea interesului public și a dreptului de proprietate. Adoptarea unei astfel de excepții ar crea un precedent legislativ ce ar putea fi invocat ulterior și de alte categorii de entități pentru a solicita tratamente similare, subminând principiile de echitate și stabilitate legislativă în domeniul vânzării terenurilor agricole.

3. De asemenea, în susținerea celor antemenționate facem trimitere și la *Decizia Curții Constituționale nr. 432/2022*, pentru un proiect legislativ similar, prin care Curtea Constituțională a admis, cu unanimitate de voturi, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și a constatat că *Legea pentru modificarea și completarea Legii 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului*, este neconstituțională în ansamblul său.

Astfel, menționăm că obiectivele de interes public local pot fi atinse prin instrumentele juridice existente, fără a fi necesară modificarea *Legii nr. 17/2014* și fără a vulnerabiliza regimul juridic al terenurilor agricole din extravilan.

4. Orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat.

De asemenea, conform dispozițiilor art. 8 alin. (4) teza întâi din *Legea nr. 24/2000*, "textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și

inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, ”actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a normelor preconizate, care ar genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora, se pot crea și premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la principiul constituțional al legalității (art. 1 alin. (5) din Constituție).

În contextul celor relatate mai sus, prin raportare la soluțiile preconizate în cuprinsul inițiativei legislative, semnalăm următoarele aspecte:

a) După cum rezultă din cuprinsul textului propus pentru art. 4 alin. (3) din Legea nr. 17/2014, se intenționează inclusiv exceptarea de la alin. (3) al respectivului articol, potrivit căruia: *”În cazul neexercitării dreptului de preemțiune, 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)”*. Or, în aceste condiții, semnalăm că, din cuprinsul reglementărilor propuse ar fi trebuit să rezulte, în mod clar, faptul că exercitarea posibilității de achiziționare de către unitățile administrativ – teritoriale a terenurilor agricole situate în extravilan are loc după expirarea termenului în care potențialii cumpărători, prevăzuți la art. 4 alin. (1) din *Legea nr. 17/2014*, pot exercita dreptul de preemțiune.

b) Apreciem ca fiind echivocă utilizarea sintagmei: *„...pot achiziționa terenuri agricole...pentru obiective de interes public local”*.

c) Considerăm că textul propunerii ar fi trebuit să aibă în vedere terenurile agricole din extravilan situate pe raza teritorială a unității administrativ – teritoriale care dobândește astfel de terenuri.

5. În măsura în care, la data intrării în vigoare a prezentului proiect de act normativ 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 reglementări², ar fi fost necesară reglementarea unor soluții pentru aceste situații sub forma unor dispoziții tranzitorii – a se vedea, în acest sens, art. 26 și art. 54 din *Legea nr. 24/2000*.

² Avem în vedere inclusiv eventuale situații juridice în curs de desfășurare care au luat naștere în baza actelor normative care se preconizează a fi abrogate/modificate/completate și care nu și-au produs în întregime efecte juridice la data intrării în vigoare a noii reglementări.

6. Referitor la conținutul *Expunerii de motive*, precizăm că, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, instrumentul de prezentare și motivare și motivare trebuie să includă cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul socioeconomic, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

Din analiza instrumentului de motivare, se observă lipsa elementelor concrete care să motiveze în mod obiectiv justificarea soluțiilor legislative preconizate. Inițiatorii nu au prezentat în *Expunerea de motive* a propunerii legislative niciun argument de natură să releve deficiența sau insuficiența actualului cadru normativ incident cu privire la materia de referință.

Totodată, considerăm că, în interesul reglementării unor soluții normative care să asigure valorificarea în bune condiții a resurselor statului, bunuri proprietate publică/privată a statului, s-ar fi impus realizarea unui studiu de impact referitor la necesitatea reglementării acestei soluții, inclusiv din perspectiva nerespectării scopului *Legii nr. 17/2014*, astfel cum acesta este prevăzut în cuprinsul art. 1 lit. a) din legea anterior menționată.

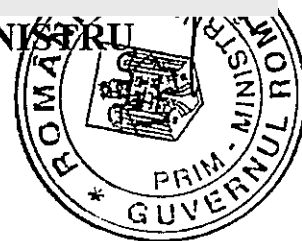
III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ilie – Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Mircea ABRUDEAN

Președintele Senatului