



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 319, 30.9.2025

Biroul permanent al Senatului

363, 6.10.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind instituirea dreptului de preempțiune în favoarea titularilor de licențe și permise de exploatare minieră asupra terenurilor proprietate privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale pe care se desfășoară activități miniere și pentru completarea art. 364 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ

Analizând propunerea legislativă privind instituirea dreptului de preempțiune în favoarea titularilor de licențe și permise de exploatare minieră asupra terenurilor proprietate privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale pe care se desfășoară activități miniere și pentru completarea art. 364 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, transmisă de Secretarul General al Senatului (b319/13.08.2025), cu adresa nr. XXXV/4856/03.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D685/05.09.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect instituirea „*dreptului legal de preempțiune în favoarea titularilor de licențe și permise de exploatare minieră la cumpărarea terenurilor aparținând proprietății private a statului sau a unităților administrativ-teritoriale*”, astfel cum se prevede în **Expunerea de motive** și la art. 1.

Potrivit **Expunerii de motive**, „*proiectul răspunde unei nevoi reale de asigurare a predictibilității și continuității activităților*

miniere, întărește legalitatea și eficiența administrativă, respectă cadrul instituțional și dreptul comun, oferind remedii și sancțiuni adecvate. Soluțiile propuse sunt proporționale, precise și executabile, în echilibru cu interesul public, protecția mediului și regimul juridic al proprietății”.

Totodată, potrivit aceluiași instrument de prezentare și motivare, se preconizează *„alinierea procedurii de vânzare la specificul minier, păstrând dreptul comun (Codul administrativ) ca regim de bază”, „clarificarea etapelor (delimitare, notificarea, termene, preț, contractare) și a remediilor în caz de încălcare (substituire, nulitate relativă, despăgubiri)”, „introducerea unui regim sancționator proporțional, inclusiv pentru evaluatori, pentru a asigura integritatea și eficiența procedurii”, „determinarea titularului, prioritatea între titulari multipli, terenul aferent activităților miniere, delimitarea tehnică pe bază de documentații și aviz al autorității competente, hotărâre de vânzare, confirmarea titularilor, notificarea (conținut, anexe, comunicare), termene (30 de zile), reguli de acceptare, soluționarea concurenței între titulari, proces-verbal al rezultatului, prețul (raport de evaluare, art. 363 alin. (6) Cod administrativ), valabilitatea evaluării (6 luni), contractarea (60 de zile și o posibilă prelungire), predarea-primirea (30 de zile), publicitatea imobiliară a preempțiunii (notare în cartea funciară)”, „completarea art. 364 Cod administrativ cu alin. (1¹) pentru vizibilitatea preempțiunii miniere; mandate pentru norme metodologice (90 zile) și sfera lor (modele, fluxuri, evidențe, coordonare)”, „dispoziții tranzitorii (aplicare în timp, suspendarea procedurilor neadjuocate, neretroactivitate, recunoașterea documentațiilor anterioare)”, „clauza de abrogare a dispozițiilor contrare, intrare în vigoare la 30 de zile”.*

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Întrucât prezenta propunere legislativă poate avea implicații asupra bugetului de stat, sunt incidente prevederile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita punctul de vedere al Guvernului.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată.

5. Semnalăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi.

Totodată, menționăm insuficiența argumentelor prezentate în cadrul instrumentului de motivare și prezentare, care este inconsistent în raport de schimbările preconizate la nivel legislativ.

Totodată, menționăm **lipsa de fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare**, cu privire la care Curtea Constituțională a reținut în **Decizia nr. 139/2019** că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”*.

De asemenea, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat că *„Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (...)”*.

Subliniem că, potrivit art. 6 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.

6. Referitor la **soluțiile legislative preconizate**, în raport de obiectivele urmărite în ceea ce privește **fondul și forma reglementării** și în afară de **aspectele de oportunitate** asupra cărora nu ne pronunțăm, semnalăm că proiectul este redactat într-o manieră deficitară, având dispoziții declarative, care nu constituie adevărate norme juridice¹, norme copiate *tale quale* din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, exprimări care nu sunt specifice stilului juridic și normativ, trimiteri la alte norme de trimitere, aspect interzis de normele de tehnică legislativă², precum și utilizarea unor expresii generale, prin care nu se asigură normelor un caracter obligatoriu etc.

Apreciem, totodată, că este de analizat dacă nu ar fi adecvat ca soluțiile preconizate în proiect să facă obiectul intervențiilor legislative asupra Legii minelor nr. 85/2003, cu modificările și completările ulterioare, eventual într-un capitol distinct.

Astfel, semnalăm că, deși Legea nr. 85/2003, cu modificările și completările ulterioare, reglementează desfășurarea activităților miniere în România, stimulând valorificarea resurselor minerale, **proprietate publică a statului**, prin aceasta se asigură maxima transparență activităților miniere și concurența loială, **fără discriminare între formele de proprietate**, originea capitalului și naționalitatea operatorilor.

În plus, investițiile în domeniul minier sunt încurajate prin facilități de ordin fiscal și administrativ, fiind libere de orice constrângeri în ceea ce privește recuperarea investițiilor și utilizarea profitului realizat.

În acest context, precizăm și faptul că unii termeni a căror definiție este prevăzută la **art. 2** din proiect ca având înțelesul prevăzut de Legea nr. 85/2003, nu se regăsesc în aceeași formulare în această din urmă lege.

Cu titlu de exemplu, la **art. 2 alin. (1)** din proiect se menționează că termenii „permis” și expresia „perimetru minier” au înțelesul prevăzut de Legea nr. 85/2003, însă la **art. 3** din această lege sunt prevăzute definițiile pentru expresiile „permis de exploatare” și „permis de prospecțiune”, respectiv „perimetru de prospecțiune, explorare și

¹ A se vedea, cu titlu de exemplu, art. 1 alin. (2), care prevede că „Scopul prezentei legi este asigurarea unui cadru juridic clar și predictibil pentru exercitarea preempțiunii miniere, în considerarea interesului public și cu respectarea regimului juridic al proprietății”.

² Art. 50 alin. (1) teza finală din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că „Nu poate fi făcută, de regulă, o trimitere la o altă normă de trimitere”.

exploatare”, iar la **art. 3 alin. (1)** din propunere se utilizează expresia „permis de exploatare”.

7. Privitor la **modul de redactare a prezentei propuneri**, subliniem că acesta prezintă **imperfecțiuni de tehnică legislativă**, normele de tehnică legislativă fiind obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, astfel cum prevede **art. 3 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare**.

Prin urmare, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului³.

Exemplificăm, în cele ce urmează, câteva aspecte referitoare la **redactarea necorespunzătoare din punct de vedere a tehnicii legislative** a prezentei propuneri legislative:

a) formula introductivă este redată sub forma „Parlamentul României adoptă prezenta lege *organică*”;

b) la art. 1 alin. (1), sintagma „potrivit dispozițiilor prezentei legi” este superfluă, în condițiile în care norma debutează cu expresia „*Prezenta lege (...)*”;

c) la art. 2 alin. (1), precizăm că norma conține și definiții ale unor **expresii**, nu doar a unor termeni, astfel cum se prevede în text.

Totodată, semnalăm că Legea nr. 85/2003 are intervenții legislative de **natura modificărilor și a completărilor**, iar aceste aspecte nu sunt menționate în text.

O situație similară se regăsește și la **alin. (3)**, în ceea ce privește Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 și Codul civil, iar referirea la acesta din urmă nu corespunde exigențelor de tehnică legislativă.

d) la art. 3 alin. (3), având în vedere categoria de terenuri pentru care se aplică prezenta lege, prevederea de la **lit. a)** este superfluă.

³ Art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

La **alin. (4)**, întrucât în text se face referire la reglementări privind „urbanismul și amenajarea teritoriului, protecția mediului, protecția patrimoniului cultural, regimul apărării și ordinii publice, precum și a oricăror reglementări speciale incidente” nu se precizează în mod expres actele normative privitoare la aceste domenii.

e) la **art. 5 alin. (1)**, **art. 6 alin. (1)** și următoarele, semnalăm că titlurile actelor normative trebuie redactate în text doar la prima menționare, iar nu pe tot parcursul proiectului, așa cum s-a procedat în cazul de față;

f) la **art. 13 alin. (1) lit. d)**, precum și pe tot parcursul proiectului, conform exigențelor de tehnică legislativă, precizăm că nu se utilizează parantezele pentru prezentarea unor explicații;

g) la **art. 21 alin. (2)** se prevede faptul că „*Celelalte dispoziții ale articolului 364 rămân nemodificate*”, aspect care nu corespunde rigorilor normative, fiind inadecvat;

h) la **art. 22**, referitor la dispoziția de la **alin. (3)**, respectiv „*Normele metodologice nu pot adăuga la lege și nu pot restrânge sau extinde drepturile ori obligațiile stabilite prin prezenta lege sau prin Codul administrativ*”, precizăm că un act în executare nu poate adăuga la legea în temeiul căreia este emis și nici nu poate cuprinde dispoziții care să fie contrare unor prevederi din acte normative care sunt superioare ca forță juridică;

i) la **art. 23**, menționăm că norma de la **alin. (2)** este susceptibilă de a avea caracter retroactiv⁴, deoarece ar urma ca prevederile din prezenta lege să se aplice și procedurilor de vânzare sau licitațiilor publice aflate în desfășurare;

j) la **art. 24**, subliniem că, potrivit normelor de tehnică legislativă, nu se dispune în interiorul unei legi faptul că „*Prezenta lege are caracter organic, în temeiul art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, întrucât reglementează aspecte din regimul general al proprietății, instituind un drept legal de preempțiune asupra bunurilor aparținând proprietății private a statului și a unităților administrativ-teritoriale*”, întrucât caracterul legii este stabilit în cadrul procedurii legislative de adoptare a acesteia;

k) la **art. 25**, semnalăm că, pentru a putea fi abrogate „(...) dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând

⁴ „Art. 23. - (2) Procedurile de vânzare sau licitațiile publice aflate în derulare la data intrării în vigoare a prezentei legi, care privesc terenuri situate, în tot sau în parte, în perimetre miniere pentru care există licență sau permis de exploatare valabile, se suspendă până la parcurgerea procedurii dreptului de preempțiune prevăzute de prezenta lege, dacă nu s-a adjudecat licitația și nu s-a încheiat contractul de vânzare”.

cu legile și apoi cu celelalte acte normative, **prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora**", astfel cum prevede art. 65 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, aspect care nu a fost respectat de norma de la **alin. (1)**, care prevede că *„(...) se abrogă dispozițiile contrare din actele normative de același nivel sau inferior care reglementează vânzarea terenurilor aparținând proprietății private a statului ori a unităților administrativ-teritoriale situate în perimetre miniere, în măsura în care sunt incompatibile cu dispozițiile prezentei legi”*;

La **alin. (2)**, prin modul de redactare, respectiv *„Dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ rămân aplicabile ca drept comun; prevederile prezentei legi se aplică cu caracter special în ceea ce privește instituirea și exercitarea dreptului legal de preempțiune prevăzut la art. 4 - 14”*, menționăm că norma are caracter superfluu.

8. În ceea ce privește **fondul reglementării**, subliniem că instituirea unui drept de preempțiune asupra terenurilor din proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în forma propusă de inițiator, cu reguli derogatorii de la regimul general al administrării domeniului public și privat, **este susceptibilă de a reduce garanțiile de concurență și poate afecta interesul public prin lipsa unor proceduri competitive reale.**

Mai mult decât atât, proiectul legislativ nu este însoțit de o analiză de impact economic, social și de mediu și nu prevede consultarea autorităților locale, deși acestea sunt direct vizate prin transmiterea patrimoniului lor, iar lipsa unor mecanisme clare de verificare și control asupra aplicării dreptului de preempțiune riscă să genereze **inegalități și practici neunitare.**

Totodată, apreciem că demersul legislativ **este lipsit de stabilitate juridică și este de natură să aducă atingere calității legii** ca o cerință impusă de dispozițiile **art. 1 alin. (5) din Constituție**, care consacră principiul legalității, astfel cum a statuat constant Curtea Constituțională în jurisprudența sa.

8.1. Cu titlu preliminar, menționăm că preempțiunea este un drept subiectiv civil, legal sau convențional, care conferă preferință unei persoane fizice sau juridice, precum și statului român (titulari ai dreptului), preferință la cumpărarea unui bun, la preț egal, în situația în care proprietarul bunului decide să îl vândă. Bunurile supuse vânzării pot fi atât mobile, cât și imobile, respectiv pot avea interes public sau privat.

În accepțiunea **Legii nr. 287/2009 privind Codul civil**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dreptul de preempțiune reprezintă **dreptul comun** și este reglementat la art. 1730 - 1740, iar potrivit art. 1730 alin. (2) „Dispozițiile prezentului cod privitoare la dreptul de preempțiune sunt aplicabile numai dacă prin lege sau contract nu se stabilește altfel”.

Prin urmare, dispozițiile Codul civil nu instituie o simplă aplicare a dreptului de preempțiune, ci ele se constituie într-un **drept comun** aplicabil tuturor drepturilor de preempțiune legale sau convenționale.

În conformitate cu prevederile art. 1651 din același act normativ, dispozițiile legale referitoare la dreptul de preempțiune reglementat ca drept comun în Codul civil, sunt aplicabile, în mod corespunzător, și obligațiilor înstrăinătorului în cazul altor contracte având ca efect transmiterea unui drept, dacă din reglementările aplicabile acestora sau din cele referitoare la obligații (în general), nu rezultă altfel.

Acest drept nu trebuie confundat, însă, cu **dreptul prioritar de cumpărare**, care se naște din convenția părților, având o natură contractuală.

Dreptul de preempțiune, ca **drept comun în materie**, are următoarele caractere juridice:

a) este un *drept potestativ* care, prin simpla manifestare de voință a preemptorului, poate afecta contractul de vânzare și efectele acestuia;

b) este un *drept intuitu personae*, deoarece este instituit în considerarea unor anume persoane (titulari ai dreptului de preempțiune) numite de lege sau prin contract;

c) este un *drept indivizibil*, întrucât privește bunul ce face obiectul unei vânzări în întregul său (art. 1739 Cod civil);

d) este un *drept incesibil*, deoarece nu poate face obiectul unei tranzacții între titularul său și o terță persoană (art. 1739 Cod civil);

e) este un drept *temporar*; astfel, dreptul convențional de preempțiune se stinge, de regulă, la moartea preemptorului („cu excepția situației în care a fost constituit pe un anume termen”).

Exercitarea dreptului de preempțiune, potrivit prevederilor art. 1731 din Codul civil⁵, se face în situația în care proprietarul bunului supus dreptului de preempțiune poate încheia o vânzare sub condiție suspensivă cu un terț-cumpărător.

⁵ Vânzarea bunului cu privire la care există un drept de preempțiune legal sau convențional se poate face către un terț numai sub condiția suspensivă a neexercitării dreptului de preempțiune de către preemptor.

După încheierea vânzării cu terțul cumpărător, pentru exercitarea dreptului de preempțiune, vânzătorul este obligat să notifice imediat preemptorului cuprinsul contractului.

Notificarea trebuie să cuprindă numele și prenumele vânzătorului, descrierea bunului, sarcinile care îl grevează, termenii și condițiile vânzării, precum și locul unde este situat bunul, potrivit art. 1732 alin. (2) din Codul civil.

După ce a luat la cunoștință de perfectarea vânzării bunului cu terțul, preemptorul (titular al dreptului de preempțiune) își poate exercita dreptul său prin comunicarea acordului său de a cumpăra bunul și consemnarea prețului la dispoziția vânzătorului, potrivit art. 1732 alin. (3) din Codul civil⁶.

Ca urmare a exercitării dreptului de preempțiune de către preemptor, condiția suspensivă este îndeplinită și se produc două efecte principale: desființarea retroactivă a vânzării încheiate cu terțul și perfectarea unei noi vânzări între vânzător și preemptor.

Ca excepție, atunci când în contractul încheiat cu terțul s-au acordat termene de plată a prețului, preemptorul nu se poate prevala de aceste termene (art. 1736 Cod civil).

Concursul de preemptori și pluralitatea de bunuri vândute.

Atunci când „mai mulți titulari și-au exercitat preempțiunea asupra aceluiasi bun”, Codul civil instituie *o ordine între aceștia*, potrivit dispozițiilor art. 1734 alin. (1). Astfel, vânzarea se încheie în următoarea ordine:

a) cu titularul dreptului legal de preempțiune, atunci când se află în concurs cu titulari ai unor drepturi convenționale de preempțiune;

b) cu titularul dreptului legal de preempțiune ales de vânzător, când se află în concurs cu alți titulari ai unor drepturi legale de preempțiune;

c) dacă bunul este imobil, cu titularul dreptului convențional de preempțiune care a fost mai întâi înscris în cartea funciară, atunci când acesta se află în concurs cu alți titulari ai unor drepturi convenționale de preempțiune;

d) dacă bunul este mobil, cu titularul dreptului convențional de preempțiune având data certă cea mai veche, atunci când acesta se află în concurs cu alți titulari ai unor drepturi convenționale de preempțiune.

⁶ Potrivit art. 1737 alin. (3) Cod civil, „Notificarea făcută în termen biroului de carte funciară înlocuiește comunicarea preemptorului de acceptare a vânzării adresată vânzătorului și are aceleași efecte ca și notificarea făcută acestuia. În temeiul acestei notificări, preemptorul poate cere radierea din cartea funciară a dreptului terțului și înscrierea dreptului său”.

De precizat că ordinea instituită între titularii dreptului de preemțiune are caracter **imperativ** și, în consecință, orice clauză contrară este **considerată nescrisă** (art. 1734 alin. (2) din Codul civil).

Opozabilitatea dreptului de preemțiune asupra unui imobil.

Dreptul convențional de preemțiune în legătură cu un imobil se notează în cartea funciară, potrivit art. 1737 alin. (1) din Codul civil.

Precizăm că, potrivit dreptului comun, înscrierea în cartea funciară a unui drept sub condiție suspensivă **se face provizoriu** și are ca efect dobândirea acelui drept sub condiția și în măsura justificării ei, astfel cum se prevede la art. 898 alin. (1) pct. 1 și art. 899 alin. (1) din Codul civil.

Atunci când notarea în cartea funciară, a imobilului vândut, a fost făcută, acordul preemptorului nu este necesar pentru ca acela care a cumpărat sub condiție suspensivă să își poată înscrie dreptul în cartea funciară, în temeiul contractului de vânzare încheiat cu proprietarul.

Înscrierea în cartea funciară se face sub condiția suspensivă ca, în termen de 30 de zile de la comunicarea încheierii prin care s-a dispus înscrierea, preemptorul să nu notifice biroului de carte funciară dovada consemnării prețului la dispoziția vânzătorului.

Aceasta presupune următoarele aspecte: biroul de cadastru și publicitate imobiliară are obligația de a comunica preemptorului înscrierea dreptului sub condiție suspensivă al cumpărătorului și comunicarea încheierii înlocuiește chiar comunicarea cuprinsului contractului pe care vânzătorul era obligat să-l notifice preemptorului, de îndată.

Dacă preemptorul nu a făcut notificarea în termen, dreptul de preemțiune se stinge și se radiază din oficiu din cartea funciară, potrivit art. 1737 alin. (4) din Codul civil.

Dreptul convențional de preemțiune se stinge prin moartea preemptorului, cu excepția situației în care a fost constituit pe un anume termen.

În concluzie, dreptul de preemțiune la vânzare, este un mecanism juridic care reprezintă o voință legală, ce depășește interesele părților contractante, dar care, în principiu, operează cu respectarea condițiilor contractuale.

Codul civil, spre deosebire de legile speciale, reglementează un *mod specific de exercitare* a dreptului de preemțiune. Astfel, vânzarea bunului cu privire la care există un drept de preemțiune legal sau convențional se poate face către un terț numai *sub condiția*

suspensivă a neexercitării dreptului de preempțiune de către preemptor.

Atunci când există mai mulți titulari (concurs de preemptori), care „și-au exercitat preempțiunea asupra aceluiași bun”, Codul civil instituie *o ordine între aceștia*.

În cazul *pluralității de bunuri vândute*, vânzătorul poate pretinde de la preemptor numai o parte proporțională din acest preț.

8.2. Dreptul de preempțiune este reglementat și prin **Legea nr. 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**, cu modificările și completările ulterioare.

Referitor la **exercitarea dreptului de preempțiune**, la **art. 4 alin. (1)** din legea menționată *supra* se precizează că „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 cu cele prevăzute în ofertă, (...)”.

8.3. Prin urmare, dreptul de preempțiune este un mecanism legal sau convențional prevăzut în Codul civil și în legislația specială, prin care se promovează protejarea unor bunuri de interes privat, precum terenurile cu potențial agricol la nivel național, precum și a celor de interes public, istoric sau cultural.

Având în vedere toate aspectele menționate *supra*, apreciem că, astfel cum este redactată prezenta propunere legislativă, nu sunt respectate prevederile din Codul civil referitoare la dreptul de preempțiune și nici cele ale Legii nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare, în vederea promovării acesteia și a asigurării stabilității și accesibilității normelor prevăzute de aceasta.

9. Precizăm că normele din cuprinsul **art. 15**, referitoare la *Sfera contravențiilor și procedura aplicabilă*, nu se justifică, deoarece cuprind dispoziții cu caracter general și reprezintă o reiterare a unor norme ulterioare din proiect.

10. La **art. 16**, semnalăm următoarele:

a) la alin. (1) lit. a), precizăm că **art. 6 alin. (5)** prevede interdicția inițierii sau continuării procedurii de licitație publică a terenului supus

notificării și până la încheierea contractului de vânzare în favoarea preemtorului, nu numai pe durata termenului de exercitare a dreptului de preemțiune, așa cum prevede textul sancționator;

b) la alin. (1) lit. b), precizăm că **art. 7**, la care se face trimiterea, nu prevede termenul de comunicare a notificării, așa cum reiese din textul propus. Menționăm că respectivul termen este prevăzut la **art. 6 alin. (4)**.

În plus, trimiterea la „condițiile legii”, fără a se indica în mod expres care sunt dispozițiile care prevăd respectivele condiții are drept consecință neîndeplinirea cerinței accesibilității normei.

c) la alin. (1) lit. c), semnalăm că nu face corelarea cu dispozițiile **art. 6 alin. (6)**, unde se regăsește sintagma „omisiunea de a emite o nouă notificare”;

d) la alin. (1) lit. d), norma este incompletă, întrucât, în lipsa unor precizări suplimentare, nu se poate stabili cu precizie care anume sunt „datele esențiale” privind identificarea imobilului, la care se referă textul;

e) la alin. (1) lit. e), semnalăm că **art. 7 alin. (2)** stabilește care sunt documentele ce vor fi anexate notificării, în mod obligatoriu, și nu obligația de a furniza, la cerere, respectivele documente, așa cum rezultă din text;

f) la alin. (2) lit. a), menționăm că prevederea expresă a sancțiunii avertismentului nu este necesară, întrucât, potrivit **art. 7 alin. (3)** din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, avertismentul se poate aplica și în cazul în care actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune.

În ceea ce privește **lit. b)**, în măsura în care se are în vedere eliminarea posibilității aplicării sancțiunii avertismentului în cazul în care contravenientul este o persoană juridică, precizăm că textul este incomplet, întrucât nu se precizează acest lucru.

g) semnalăm că normele din cuprinsul **alin. (3)** nu sunt necesare, întrucât nu instituie reguli speciale în ceea ce privește raportul dintre răspunderea contravențională și alte tipuri de răspundere juridică⁷, situație similară și la **art. 17 alin. (5)**.

⁷ „Art. 16. (3) Aplicarea sancțiunilor contravenționale nu înlătură: a) răspunderea civilă delictuală sau contractuală pentru prejudiciile cauzate; b) aplicarea remediilor civile prevăzute la art. 12 și art. 13; c) angajarea răspunderii disciplinare ori penale, după caz”.

11. La art. 17, semnalăm următoarele:

a) denumirea marginală nu reflectă conținutul articolului, având în vedere faptul că prin **art. 17** se stabilesc contravenții săvârșite de evaluatorul autorizat, și nu contravenții „privind evaluatorul autorizat”.

În plus, precizăm că „măsurile speciale” la care se referă denumirea marginală, sunt prevăzute la **alin. (3)** drept „*măsurile complementare*”, fiind neclar dacă acestea sunt stabilite ca sancțiuni contravenționale complementare, în sensul Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 sau ca măsuri administrative *sui-generis*, cărora nu le sunt aplicabile dispozițiile reglementării-cadru în materia contravențiilor.

b) la partea introductivă a alin. (1), referirea la „entitatea de evaluare” nu este corectă, întrucât art. 9, care reglementează aspectele referitoare la evaluare, nu se referă la o astfel de „entitate”.

Precizăm, în plus, că, în cazul reglementării posibilității efectuării raportului de evaluare de către o „entitate”, răspunderea contravențională a acesteia poate fi prevăzută numai în situația în care aceasta are personalitate juridică.

În acest sens, precizăm și faptul că **alin. (2) lit. b) al art. 17** stabilește amenda în cazul în care contravențiile sunt săvârșite de „persoana juridică furnizoare a serviciului de evaluare”, fără ca art. 9 să se refere la o astfel de persoană juridică.

c) la alin. (1) lit. a), norma referitoare la „obligațiile de independență și a regulilor privind conflictul de interese prevăzute la art. 9 alin. (1)” nu este suficientă pentru stabilirea contravenției, întrucât art. 9 alin. (1) nu stabilește astfel de obligații și reguli, ci enunță, în mod generic, necesitatea respectării acestora în cadrul procedurii de selectare a evaluatorului autorizat;

d) la alin. (1) lit. b), referirea generică la „standardele de evaluare recunoscute” conferă normei un caracter neclar și lipsește reglementarea de previzibilitate, întrucât nu este precizată modalitatea de „recunoaștere” a respectivelor standarde de evaluare, situație similară regăsită și la **art. 9 alin. (3)**;

e) la alin. (1) lit. c), trimiterea la dispozițiile **art. 7 alin. (2)** nu este corectă, întrucât respectiva normă nu instituie vreo obligație în sarcina evaluatorului;

d) la alin. (1) lit. d), textul este neclar, deoarece nu rezultă care este norma care prevede că autoritatea contractantă stabilește termenul de predare și nici criteriile în funcție de care respectivul termen poate fi calificat drept „rezonabil”;

e) la **partea introductivă a alin. (2)**, pentru rigoare normativă, în locul termenului „Faptele” ar fi trebuit scris cuvântul „**Contravențiile**”;

f) la **alin. (3)**, distinct de faptul că nu este clară natura juridică a „măsurilor complementare” prevăzute de text, semnalăm că nici norma de la **lit. b)**, în redactarea actuală⁸, nu îndeplinește cerințele de claritate și accesibilitate;

g) precizăm că norma de la **alin. (4)** instituie o reglementare paralelă, întrucât stabilirea agenților constataitori ai contravențiilor prevăzute la art. 16 și 17 face obiectul **art. 18**.

12. Referitor la norma propusă pentru **art. 18 alin. (3)**, care face trimitere la dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 în ceea ce privește modalitatea de întocmire și de comunicare a procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii, precizăm că nu se asigură o reglementare corectă și completă, întrucât această dispoziție nu respectă prevederile actului normativ menționat *supra*, o situație similară fiind întâlnită și la **art. 20 alin. (3)** din proiect, cu referire la expresia „regulile aplicabile”, în ceea ce privește destinația sumelor provenite din amenzi, care sunt prevăzute în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 2/2001.

13. La **art. 19**, semnalăm că noțiunea de „măsurile contravenționale complementare” nu este specifică răspunderii contravenționale, astfel încât regulile aplicabile acestor „măsurile” nu ar putea fi identificate în procesul de aplicare a legii.

Precizăm că, sistemul sancționator instituit de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 cuprinde **sancțiuni contravenționale principale și sancțiuni contravenționale complementare**.

Din analiza măsurilor prevăzute în cuprinsul **alin. (1)**, rezultă însă că acestea par a reprezenta, mai degrabă, măsuri administrative, cu atât mai mult cu cât **alin. (3)** prevede că nerespectarea acestora constituie contravenție.

În acest context, precizăm și faptul că sancțiunea pentru respectiva contravenție ar fi trebuit prevăzută în mod expres în cuprinsul **alin. (3)**, și nu prin trimitere la art. 16 sau 17, care stabilesc sancțiuni pentru contravențiile din cuprinsul respectivelor articole.

În plus, subliniem că nu sunt stabiliți în mod expres nici agenții constataitori ai contravenției prevăzute la art. 18 alin. (3).

⁸ „b) înlăturarea temporară, pe o perioadă de până la 24 de luni, de pe lista proprie de prestatori agreați a autorității publice proprietare sau, după caz, administrator, fără a aduce atingere dreptului de a participa la proceduri ale altor autorități contractante.”

14. Cu privire la soluția preconizată la **art. 21 alin. (1)**, pentru **art. 364 alin. (1¹) din Codul administrativ**, semnalăm că textul nu are finalitate, întrucât nu cuprinde procedura notificării preemptorilor și a exprimării opțiunii de către aceștia.

Astfel, nu se prevede faptul că deținătorii unor activități miniere în baza unei licențe sau a unui permis de exploatare valabile vor fiificați asupra hotărârii consiliului local sau județean în vederea exprimării opțiunii de cumpărare și nici în ce termen se va face notificarea, astfel cum s-a procedat la **alin. (2) al art. 364** din Codul administrativ.

În consecință, prin această omisiune, apreciem că s-ar crea un vid legislativ în privința instituirii dreptului de preempțiune pentru deținătorii unor activități miniere.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată, întrucât sunt susceptibile să încalce dispozițiile dreptului comun în materie în ceea ce privește dreptul de preempțiune, respectiv Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 690/29.09.2025