



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

SENAT

Comisia juridică, de numiri, disciplină,
imunități și validări
Nr. XIX/69/2023

Comisia pentru constituționalitate
Nr. LXVIII/184/2023

Comisia pentru agricultură, industrie
alimentară și dezvoltare rurală
Nr. XXIII/52/28.02.2023

RAPORT COMUN

asupra **Legii pentru modificarea și completarea Legii 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,**

ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 432/2022
(L84/2022)

În temeiul art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală, în conformitate cu prevederile art. 154 din Regulamentul Senatului, republicat, **Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală**, prin adresa **L84/2022** din 6 februarie 2023, au fost sesizate în procedura reexaminării, de către Biroul permanent al Senatului, în vederea elaborării raportului comun *asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii 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, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 432 din 5 octombrie 2022*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1047 din 28 octombrie 2022.

Inițiatorii au urmărit, astfel cum reiese din Expunerea de motive, modificarea și completarea Legii nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și modificarea 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, în scopul eficientizării procedurilor de transfer a dreptului de proprietate și crearea posibilității unităților administrativ-teritoriale de a achiziționa terenurile agricole din extravilan, pentru realizarea unor lucrări sau investiții de utilitate publică.

În data de 7 iulie 2022, Președintele României a înaintat o sesizare de neconstituționalitate. În motivarea sesizării, Președintele României arată că legea criticată - act normativ cu caracter ordinar - operează o modificare a regimului general al proprietății instituit anterior prin Legea nr. 17/2014 - lege organică -, astfel că sunt încălcate prevederile constituționale ale art. 73 alin. (3) lit. m), ale art. 76 alin. (1) raportat la art. 44 alin. (1) teza a doua și alin. (2) teza a doua, potrivit cărora regimul juridic general al proprietății se reglementează prin lege organică, precum și cele ale art. 147 alin. (4), cu referire la jurisprudența în materie a Curții Constituționale.

Autorul sesizării susține că, față de redactarea în vigoare a Legii nr. 17/2014, care exceptează de la aplicare doar terenurile agricole situate în intravilan, noua lege adoptată de Parlament adaugă încă o excepție, și anume terenurile agricole situate în extravilan, pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, aflate în proprietatea persoanelor fizice, care pot înstrăina o suprafață de cel mult 3 ha într-o perioadă de 3 ani. Ca efect al acestei intervenții legislative, categoria de terenuri menționată va putea fi înstrăinată prin vânzare către orice persoană și va absolvi vânzătorul de obligația de respectare a dreptului de preempțiune, astfel cum acesta este prevăzut, în prezent, în capitolul III al Legii nr. 17/2014.

În sesizare, se arată că legea criticată trebuia adoptată ca lege organică, și nu ca lege ordinară, având în vedere două perspective constituționale distincte: prima, vizată de art. 73 alin. (3) lit. m) coroborat cu art. 44 alin. (1) teza a doua, referitoare la stabilirea, prin lege organică, a conținutului și limitelor dreptului de proprietate; a doua, vizată de art. 44 alin. (2) teza a doua și de jurisprudența în materie a Curții Constituționale, referitoare la condițiile în care cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor din România.

Cu referire la perspectiva neconstituționalității raportate la art. 73 alin. (3) lit. m) coroborat cu art. 44 alin. (1) teza a doua din Legea fundamentală, se susține că dreptul de preempțiune sau interdicția de înstrăinare, chiar și temporară, reprezintă o limită legală a dreptului de proprietate, iar ansamblul limitelor legale ale exercitării dreptului de proprietate asupra unui bun - prevăzute de Constituție, dar și de acte normative cu forță juridică inferioară - constituie regimul juridic al acelui bun și face parte din regimul juridic general al dreptului de proprietate, care nu poate fi reglementat decât prin lege organică. Având caracter derogator, norma juridică prin care se impune o interdicție de înstrăinare a dreptului de proprietate nu poate fi instituită decât tot prin lege organică, întrucât acest drept este de esența regimului juridic general al proprietății.

Prin Decizia Curții Constituționale nr.432 din 5 octombrie 2022, Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii 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, și a constatat legea ca fiind neconstituțională în ansamblul său, reținând următoarele considerente:

"- legea criticată operează trei intervenții asupra Legii nr. 17/2014, lege organică ce stabilește regimul juridic al înstrăinării prin vânzare a terenurilor agricole din extravilanul localităților. Cu privire la această categorie de terenuri, legea în vigoare stabilește modalități și condiții stricte de înstrăinare prin vânzare-cumpărare, printre care pot fi enumerate obținerea, după caz, de avize specifice de la diferite entități ale statului, respectarea dreptului de preempțiune, într-o ordine prestabilită a

preemptorilor (de la rangul I la rangul VII) sau respectarea altor condiții cumulative în ipoteza neexercitării dreptului de preempțiune, precum și impozitarea diferită (cu 80% din diferența dintre prețul vânzării și cel al cumpărării) aplicabilă vânzătorului în cazul înstrăinării mai devreme de 8 ani de la data cumpărării terenului agricol situat în extravilan. În esență, înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se poate face, în prezent, numai în următoarele modalități prestabilite de lege, în această ordine: a) prin exercitarea dreptului de preempțiune, cu respectarea ordinii rangului preemptorilor [art. 4 alin. (1)-(4)]; b) către orice persoană fizică sau juridică, cu respectarea anumitor condiții cumulative speciale, care solicită, în esență, dovedirea domiciliului/reședinței, respectiv a sediului social/secundar, precum și a desfășurării activității agricole în România în ultimii 5 ani (art. 4¹). De asemenea, legea instituie în sarcina proprietarilor de terenuri agricole situate în extravilan obligația menținerii destinației acestora de la momentul cumpărării, respectiv desfășurarea activităților agricole [art. 4² alin. (5)]. Toate aceste reglementări configurează un regim juridic special, de protecție, aplicabil terenurilor agricole situate în extravilan, cu scopul declarat în lege de asigurare a securității alimentare, protejare a intereselor naționale, exploatare a resurselor naturale în concordanță cu interesul național, comasare a terenurilor agricole în vederea creșterii dimensiunii fermelor agricole și constituire a exploatațiilor viabile economic (art. 1);

- Legea nr. 17/2014 a fost adoptată ca lege organică, în considerarea criteriului material determinat de obiectul său de reglementare, care vizează condiții ad validitatem de transfer al dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole situate în extravilan, condiții ce constau în obligația respectării dreptului de preempțiune și obligația respectării/menținerii destinației agricole a terenului de la data cumpărării;

- dreptul de preempțiune este definit la art. 1.730 din Codul civil ca fiind dreptul legal sau convențional al unei persoane de a cumpăra cu prioritate un bun. Dreptul de preempțiune limitează - prin lege sau contract - exercitarea pleneră a dreptului de proprietate în sensul restrângerii prerogativei dispoziției/abusus, ca element esențial al dreptului de proprietate. Dispozițiile art. 1.730-1.740 din Codul civil, privitoare la dreptul de preempțiune, care reprezintă cadrul legal general în această materie, sunt aplicabile numai dacă prin lege sau contract nu se stabilește altfel;

- or, Legea nr. 17/2014 instituie un drept de preempțiune în favoarea coproprietarilor, a arendașilor, a proprietarilor vecini, precum și a statului român, prin Agenția Domeniilor Statului, în această ordine, la preț și în condiții egale (art. 4). Vânzătorul este limitat, în exercitarea pleneră a dreptului său de proprietate, de aceste norme speciale, astfel că, dacă vânzarea terenului are loc la un preț mai mic decât cel cerut în oferta de vânzare, în condiții mai avantajoase decât cele arătate în această ofertă de vânzare ori cu nerespectarea condițiilor referitoare la exercitarea dreptului de preempțiune, actul translativ de proprietate este lovit de nulitate absolută. Mai mult, Legea nr. 17/2014 instituie, prin art. 6, o derogare de la prevederile art. 1.730 și următoarele din Codul civil, referitoare la procedurile aplicabile ofertei de vânzare;

- legea supusă controlului de constituționalitate introduce o nouă excepție față de domeniul său de aplicare, excepție referitoare la terenurile agricole situate în extravilan, pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, aflate în proprietatea persoanelor fizice, care pot înstrăina o suprafață de cel mult 3 ha într-o perioadă de 3 ani. De asemenea, veniturile obținute din vânzarea acestor terenuri sunt scutite de la impozitul aplicabil celorlalte terenuri agricole situate în extravilan, în cazul înstrăinării lor mai devreme de 8 ani de la data cumpărării;

- în ce privește dreptul de preempțiune, rezultă din interpretarea literală a art. I pct. 1 din legea criticată că, în concepția noii reglementări, acesta nu va mai greva dreptul de dispoziție, ca atribut al dreptului de proprietate asupra acestor categorii de terenuri, din moment ce "nu intră sub incidența" acestei legi speciale. Legea criticată ridică/îndepărtează, pentru persoanele fizice proprietare ale terenurilor agricole situate în extravilan pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, restricțiile specifice dreptului de preempțiune, reglementate de Legea nr. 17/2014. Pe de altă parte, noile prevederi configurează un alt regim juridic aplicabil, cu condiții speciale, potrivit cărora proprietarii acestora, persoane fizice, "pot înstrăina o suprafață de cel mult 3 ha într-o perioadă de 3 ani". Prin urmare, aceste terenuri nu intră în circuitul civil general, supus dreptului comun în materie, deoarece proprietarii lor sunt destinatarii condițiilor legale speciale preconizate de legiuitor prin actul normativ criticat, și anume condiția dublei cerințe referitoare la suprafața de maximum 3 ha ce poate fi înstrăinată într-o perioadă de 3 ani. Sunt eliminate, așadar, cele două condiții ce grevau dreptul de proprietate în concepția Legii nr. 17/2014, și anume obligația de respectare a dreptului de preempțiune și obligația de menținere a destinației terenului pe care acesta o avea avute la data cumpărării."

În ceea ce privește greșita adoptare ca lege ordinară a legii criticate, Curtea a reținut că art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție impune legiuitorului să reglementeze regimul juridic general al proprietății exclusiv prin lege organică.

"În prezenta cauză, Curtea Constituțională are de stabilit dacă norma juridică din legea criticată (ordinară), prin care se adaugă la domeniul sustras de la incidența Legii nr. 17/2014, are sau nu natura legii organice. Aceasta deoarece Curtea Constituțională, plecând de la dispozițiile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, a arătat, în jurisprudența sa, că este permis ca printr-o lege ordinară să se intervină asupra dispozițiilor dintr-o lege organică, atât timp cât acele dispoziții punctual vizate nu conțin reglementări de nivelul legii organice, ci se pot încadra în domeniul legii ordinare deoarece nu conțin aspecte care să fie în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, ceea ce este definitoriu pentru a delimita cele două categorii de legi este criteriul material al legii, respectiv conținutul său normativ.

Caracterul organic al Legii nr. 17/2004 se justifică prin obiectul său de reglementare, în sensul că vizează o largă categorie de terenuri din România - terenuri agricole situate în extravilan - asupra cărora se instituie o serie de condiționalități pentru înstrăinarea prin vânzare-cumpărare, printre care obligația rezolutorie a cumpărătorului de menținere a destinației agricole a terenului și obligația vânzătorului de respectare a dreptului legal de preempțiune, ultima grevând dreptul de proprietate ca modalitate de exercitare a prerogativei dispoziției. Întrucât dispozițiile Legii nr. 17/2014 conțin norme speciale în raport cu normele dreptului comun în materie de preempțiune cuprinse în Codul civil - lege organică, iar exigențele de tehnică legislativă dispun că derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază (art. 63 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative), această lege a fost adoptată, la rândul său, ca lege organică.

În concluzie, **Curtea reține că legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată cu încălcarea art. 76 alin. (1), prin raportare la art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție, teza referitoare la regimul juridic general al proprietății, motiv pentru care aceasta este **neconstituțională, în ansamblul său.****

În această ipoteză devin incidente prevederile art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală și jurisprudența în materie a Curții Constituționale, potrivit căroră **Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ**. În cazul inițierii unui nou proces legislativ, trebuie să fie respectate statuările cuprinse în decizia de admitere a Curții Constituționale cu referire la viciile de neconstituționalitate extrinsecă constatate, deoarece forța obligatorie care însoțește actele jurisdicționale ale Curții se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta.”

În conformitate cu prevederile alin.(4) al art.147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În ședințele din 14 și 28 februarie 2023, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală, analizând, în procedura reexaminării, Decizia Curții Constituționale nr. 432/2022, prevederile Legii fundamentale, precum și legea trimisă la promulgare, **au hotărât**, cu unanimitate de voturi, **să adopte raport comun de respingere a legii trimise la promulgare**.

În consecință, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală **supun spre dezbateră, plenului Senatului**, prezentul raport **comun de respingere a Legii pentru modificarea și completarea Legii 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**.

În raport cu obiectul de reglementare, legea aflată în procedura reexaminării face parte din categoria **legilor organice** și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, potrivit art.76 alin.(1) din Constituția României, republicată.

Conform dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, și ale art.92 alin.(7) pct.2 din Regulamentul Senatului, **Senatul este primă Cameră sesizată**.

Președinte,

Sen. Cristian-Augustin Nicolăescu-Tagărlas

Președinte,

Sen. Elena-Simona Spătaru

Președinte,

Sen. George Scarlat

Secretar,

Sen. Laura-Mihaela Moagher

Secretar,

Sen. Cristian-Augustin Nicolăescu-Tagărlas

Secretar,

Sen. Sebastian Cerinic