



**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**

Biroul permanent al Senatului

Lă 84 / 11.07.2022

*Palatul Parlamentului*  
*Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România*  
*Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80*  
*Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

Dosar nr.1736A/2022



Doamnei  
**ALINA-ȘTEFANIA GORGHIU**  
**PREȘEDINTELE SENATULUI**

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ  
NR. 5654 / 08 JUL 2022

L84/2022. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor 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.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 15 septembrie 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail [ccr-pdv@ccr.ro](mailto:ccr-pdv@ccr.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 5 octombrie 2022.

Vă asigurăm, doamnă Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,  
  
MARIAN ENACHE

ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1436A / 2022

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 5644 / 07 JUL 2022

## PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 7 iulie 2022

CP1/1098/7.07.2022

**Domnului MARIAN ENACHE**

### PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

### SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

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**

În data de 20 iunie 2022, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea 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 (PL-x. 227/2022, L 84/2022).

Prin legea supusă controlului de constituționalitate, se modifică și se completează Legea nr. 17/2014 în sensul: excluderii din sfera de aplicare a acestei legi, a terenurilor 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; instituirii posibilității de achiziționare de terenuri agricole situate în extravilan, pentru obiective de investiții de interes public local de către unitățile administrativ-teritoriale, prin excepție de la condițiile și termenele prevăzute la alin. (2) și (3) ale art. 4<sup>1</sup> din Legea nr. 17/2014, privind exercitarea dreptului de preempțiune, de către persoanele fizice, persoanele juridice și alți potențiali cumpărători; înlăturării obligației de plată a impozitului de 80% pe suma ce reprezintă diferența dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare, în baza grilei notarilor din respectiva perioadă în cazul vânzărilor ce au ca obiect terenurile agricole situate în extravilan pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare.

Prin modul de adoptare raportat la conținutul său normativ, legea supusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. m), art. 76 alin. (1) raportat la art. 44 alin. (1) teza a II-a și alin. (2) teza a II-a, precum și celor ale art. 147 alin. (4) din Constituție, pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare.

Astfel, legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată de către Parlament, potrivit formulei de atestare a legalității adoptării, cu respectarea prevederilor art. 76 alin. (2) din Constituție, ca lege ordinară.

Prin art. I, pct. 1. din legea criticată, se modifică art. 2 alin. (1) din Legea nr. 17/2014, care va avea următorul cuprins: „Art. 2. – (1) Nu intră sub incidența prezentei legi următoarele: a) terenurile agricole situate în intravilan; b) 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”.

Potrivit Legii nr. 17/2014 în forma în vigoare, unul din scopurile acesteia, menționat la art. 1 lit. b), este stabilirea unor măsuri privind reglementarea vânzării terenurilor agricole situate în extravilan. Totodată, potrivit art. 2 alin. (1) din același act normativ: „Terenurile agricole situate în intravilan nu intră sub incidența prezentei reglementări”.

Prin efectul soluției legislative criticate, terenurilor agricole situate în intravilan li se vor adăuga și 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 - care nu vor mai intra sub incidența Legii nr. 17/2014.

Prin raportare la această soluție legislativă, considerăm că legea supusă controlului de constituționalitate ar fi trebuit adoptată ca lege organică, cu respectarea dispozițiilor art. 76 alin. (1) din Constituție. Caracterul organic al legii se impune din două perspective constituționale distincte, respectiv cea avută în vedere de prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) coroborat cu art. 44 alin. (1) teza a II - a, precum și cea avută în vedere de art. 44 alin. (2) teza a II-a, ținând cont și de jurisprudența constituțională, în conformitate cu art. 147 alin. (4) din Constituție.

Astfel, în primul rând, potrivit art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție, prin lege organică se reglementează regimul juridic general al proprietății și al moștenirii, iar în conformitate cu art. 44 alin. (1), „Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege”.

Norma de la art. 44 alin. (1) teza a II-a din Constituție stabilește premisele constituționale ale limitării dreptului de proprietate. Limitele juridice ale dreptului de proprietate - spre deosebire de limitele materiale - se referă la conținutul juridic al dreptului, precum și la exercițiul prerogativelor dreptului de proprietate, respectiv posesia, folosința și dispoziția, atât cea juridică, cât și cea materială. Limitele juridice pot fi legale, convenționale și judiciare. Referitor la limitele legale ale dreptului de proprietate, art. 556 alin. (2) C. civ. stabilește că „Prin lege poate fi limitată exercitarea atributelor dreptului de proprietate”.

Dreptul de preempțiune 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 inferioară - constituie regimul juridic al aceluși bun.

Efectul soluției legislative prevăzute prin art. I pct. 1 din legea criticată este că va permite înstrăinarea prin vânzare, către orice persoană, a categoriilor de terenuri respective, fără respectarea dreptului de preempțiune, drept care se exercită potrivit regulilor instituite prin capitolul III din Legea nr. 17/2014. Altfel spus, norma criticată intervine asupra unei limite legale a dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole, în sensul că elimină obligația proprietarului de respectare a dreptului de preempțiune în cazul acestor terenuri. Așadar, legea criticată scoate

terenurile prevăzute de art. I pct.1 din sfera de incidență a Legii nr. 17/2014 și, implicit vânzările acestor terenuri nu vor mai fi ținute de respectarea dreptului de preempțiune, drept ce reprezintă o limitare a dreptului de dispoziție al proprietarului, limitare care, la rândul său, face parte din regimul juridic general al dreptului de proprietate.

În acest sens, precizăm că, prin Decizia nr. 6/1992 instanța constituțională, statuând asupra dreptului de dispoziție, a stabilit că art. 41 din Constituție (devenit art. 44 după republicarea Constituției) garantează dreptul de proprietate cu toate dezmembrămintele sale. Pentru acest motiv, regimul general al proprietății este de domeniul legii organice, potrivit art. 72 lit. k) din Constituție [devenit art. 73 alin. (3) lit. m) după republicarea Constituției] fiind un drept fundamental într-un stat de drept. Pe cale de consecință, interdicția de înstrăinare a unor bunuri, chiar pe o durată limitată, înlăturând dreptul de dispoziție al proprietarului, nu poate fi instituită decât tot prin lege organică, întrucât acest drept este de esența regimului juridic general al proprietății. Este de principiu că o derogare - cum este interdicția de înstrăinare, ce reprezintă o derogare de la un atribut fundamental al dreptului de proprietate - poate fi stabilită numai printr-o lege de aceeași natură cu aceea a legii de la care se derogă. Altminteri, însuși regimul juridic diferit, cu caracter imperativ, instituit de Constituție, pentru legile constituționale, organice și ordinare, precum și garanția constituțională pe care acest regim îl asigură, ar fi încălcate. În continuarea aceluiași raționament, instanța constituțională a mai reținut că „regulile care, prin natura lor, fac parte din regimul juridic general al proprietății, vizează elementele esențiale ale acestui drept - posesia, folosința și dispoziția -, precum și reguli ce conturează regimul juridic al condițiilor tehnico-materiale și organizatorice pentru funcționarea fondurilor prevăzute de această lege. Primele reprezintă o realitate juridică ce, evocând o anumită esență, reclamă legea organică, pe când celelalte reprezintă o altă realitate juridică, de importanță mai redusă, ce nu fac parte din regimul general al proprietății.”

În concluzie, prin raportare la această jurisprudență, limitarea dreptului de dispoziție al proprietarului prin interdicția de înstrăinare a terenurilor agricole respective către o altă persoană în cadrul termenului în care preemtorul își poate exercita dreptul de preempțiune în condițiile Legii nr. 17/2014, vizează un element esențial al dreptului de proprietate, evocând o esență ce reclamă legea organică. De altfel, Legea nr. 17/2014 a fost adoptată de către Parlament cu respectarea prevederilor art. 76 alin. (1) din Constituție, ca lege organică.

La rândul său, înlăturarea interdicției respective trebuie realizată prin norme de același nivel, respectiv tot prin lege organică. Or, în prezenta cauză, efectul soluției legislative criticate - înstrăinarea prin vânzare fără respectarea dreptului de preempțiune - impunea adoptarea legii supuse controlului de constituționalitate ca lege organică.

În jurisprudența sa, instanța constituțională a reținut că domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției astfel încât legiuitorul este obligat să adopte legi organice numai în domeniile expres prevăzute. Astfel, prin Decizia nr. 53/1994, instanța constituțională a statuat că domeniile rezervate legii organice sunt limitativ prevăzute de Constituție în art. 72 alin. (3) - devenit, după republicarea Constituției, art. 73 alin. (3) - și de strictă interpretare.

Curtea Constituțională a mai stabilit într-o bogată jurisprudență că, ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice. Curtea a concluzionat că legiuitorul constituant a stabilit, în mod indirect, în cuprinsul conținutului normativ al art. 73 alin. (3) din Constituție, că reglementările derogatorii sau speciale de la cea generală în materie trebuie și ele adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeași categorie (Decizia nr. 442/2015 – par. 30, Decizia nr. 876/ 2020 - par. 19, Decizia nr. 77/2021 – par. 69). Totodată, Curtea a reținut că „modificarea poate fi operată și prin norme cu caracter ordinar, dacă dispozițiile modificate nu conțin norme de natura legii organice, ci se referă la aspecte care nu sunt 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 (a se vedea și Decizia nr. 53 din 18 mai 1994, menționată anterior/mai sus, Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 3 iunie 1998, și Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2015). Curtea, spre exemplu, prin Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, precitată, Decizia nr. 548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr. 786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 400 din 12 iunie 2009, a stabilit că este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin

norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice.”. (Decizia nr. 876/2020, par. 20)

Dispozițiile modificate prin legea criticată conțin norme de natura legii organice și se referă la aspecte care sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice, și vizează un element esențial al dreptului de proprietate ce reclamă legea organică.

În concluzie, întrucât instituie o soluție legislativă ce derogă de la o lege organică și intervine tot în domeniul rezervat legii organice, legea criticată a fost calificată ca fiind ordinară, cu încălcarea art. 76 alin. (1), dar și art. 147 alin. (4) din Constituție.

În al doilea rând, Legea nr. 17/2014 în forma în vigoare stabilește și sfera persoanelor cărora li se aplică dispozițiile sale. Potrivit art. 2 alin. (2) și alin. (3) din Legea nr. 17/2014: „(2) Prevederile prezentei legi se aplică cetățenilor români, respectiv cetățenilor unui stat membru al Uniunii Europene, ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) sau ai Confederației Elvețiene, precum și apatrizilor cu domiciliul în România, într-un stat membru al Uniunii Europene, într-un stat care este parte la ASEE sau în Confederația Elvețiană, precum și persoanelor juridice având naționalitatea română, respectiv a unui stat membru al Uniunii Europene, a statelor care sunt parte la ASEE sau a Confederației Elvețiene. (3) Cetățeanul unui stat terț și apatridul cu domiciliul într-un stat terț, precum și persoanele juridice având naționalitatea unui stat terț pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole situate în extravilan în condițiile reglementate prin tratate internaționale, pe bază de reciprocitate, în condițiile prezentei legi”.

În conformitate cu art. 44 alin. (2) teza a II-a din Constituție, „Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală”. Legea nr. 17/2014 a fost adoptată de către Parlament, cu respectarea prevederilor art. 76 alin. (1) din Constituție, reprezentând legea organică ce stabilește condițiile în care cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor agricole situate în extravilan.

Excluderea din sfera de aplicare a Legii nr. 17/2014 a terenurilor 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 - prin art. I pct.1 din legea criticată - reprezintă o modificare a condițiilor în care cetățenii străini și apatrizii vor putea dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor agricole situate în extravilan, pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie. Din această perspectivă constituțională, modificarea condițiilor respective impunea adoptarea legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 ca lege organică în conformitate cu dispozițiile art. 44 alin. (2) teza a II-a din Legea fundamentală.

**În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea 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 este neconstituțională, în ansamblu.**



~~PREȘEDINTELE ROMÂNIEI~~  
~~KLAUS - WERNER IOHANNIS~~

