

# DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

### DECIZIA Nr. 76

din 14 februarie 2024

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, a dispozițiilor art. I pct. 1 din aceasta [cu referire la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 17/2014], precum și a dispozițiilor art. I pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 17/2014], ale art. I pct. 3 [cu referire la art. 4<sup>1</sup> alin. (2) lit. d) și e) din Legea nr. 17/2014] și ale art. I pct. 4 [cu referire la art. 4<sup>2</sup> alin. (6) din Legea nr. 17/2014] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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**

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciocină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Luliana Scânteii	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Bianca Drăghici	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, obiecție formulată de 54 de deputați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 9.405 din 19 decembrie 2023 și constituie obiectul Dosarului nr. 3.589A/2023.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** autorii sesizării invocă critici de neconstituționalitate extrinsecă, precum și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

4. Referitor la criticile de neconstituționalitate extrinsecă, autorii sesizării susțin, în esență, că **prin natura modificărilor aduse sunt operate reglementări care privesc regimul general al proprietății, circumscris art. 73 alin. (3) lit. m) și art. 136 alin. (5) din Constituție, cu privire la care Senatul este Cameră decizională.**

5. În aceste condiții, încălcarea procedurii constituționale de adoptare a unei legi, astfel cum este prevăzută de Constituție, reprezintă o încălcare în sine a normelor constituționale, cu consecința declarării proiectului de lege ca neconstituțional *in integrum*. Sub acest aspect, se menționează considerentele Comisiei de la Veneția menționate în Raportul denumit *Rule of law checklist*, adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 106-a sesiune plenară, Veneția, 11—12 martie 2016, p. 21, care

statuează rolul fundamental al respectării procedurilor de adoptare a legilor ca o garanție a respectării statului de drept și a valorilor democratice.

6. Se afirmă că soluțiile legislative propuse vizează în mod direct exercitarea dreptului de proprietate, dar și restrângerea sferei libertății contractuale a proprietarilor de terenuri. Astfel, legea votată aduce modificări dreptului de dispoziție, ca atribut esențial al dreptului de proprietate. În acest sens, se invocă Decizia nr. 496 din 3 octombrie 2023. În consecință, o interdicție/limitare de înstrăinare trebuie votată de către Senat, Cameră decizională.

7. Prin urmare, Constituția stabilește clar rolul și competențele fiecărei Camere a Parlamentului. Atunci când o lege este adoptată de o Cameră care nu este desemnată ca fiind decizională pentru acea materie, se încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat. Acest lucru subminează legalitatea și legitimitatea procesului legislativ, punând în pericol principiul statului de drept și garantarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, în acest caz, dreptul la proprietate.

8. Autorii sesizării consideră că, **prin conținutul său normativ, legea criticată care aprobă o ordonanță de urgență a Guvernului contravine art. 115 alin. (4) din Constituție.** Astfel, se arată că, în privința condițiilor pe care ordonanțele de urgență trebuie să le îndeplinească pentru a fi în acord cu exigențele art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, Decizia nr. 761 din 17 decembrie 2014, Decizia nr. 859 din 10 decembrie 2015 sau Decizia nr. 361 din 26 mai 2016), a reținut că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare, reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

9. Se susține că, din punct de vedere formal, urgența reglementării este motivată în următoarele paragrafe din expunerea de motive: „soluționării, cu celeritate, a impedimentelor identificate, prin adoptarea unor reglementări care să asigure previzibilitatea procesului de înstrăinare”; „evitării persistării vidului legislativ actual și blocajului

tranzacțiilor cu terenuri agricole, aspecte urgente care nu ar putea face obiectul unei legi pentru crearea cadrului legal în vederea punerii în aplicare a reglementărilor propuse prin actualul proiect de act normativ, fiind o soluție care implică un orizont de timp îndelungat, soluție juridică care presupune că pe tot parcursul procesului de legiferare în condițiile art. 76 alin. (3) din Constituție”; „este necesară și oportună amendarea, pe calea delegării legislative, a cadrului legal care reglementează măsuri privind vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan cu dispoziții care să conducă la eliminarea consecințelor neadoptării proiectului de act normativ în regim de urgență și să reglementeze elementele obiective și imprevizibile ale situației extraordinare menționate”. Astfel, se poate observa că nu rezultă nicio urgență, în contextul în care textele menționate nu stabilesc și nu indică o urgență clară și imediată care ar justifica emiterea unei astfel de ordonanțe. În primul rând, referința la „*soluționarea cu celeritate a impedimentelor identificate*” sugerează o necesitate de eficientizare a procesului de înstrăinare, dar nu indică o situație critică ce necesită o intervenție legislativă imediată. În plus, mențiunea „*evitării persistării vidului legislativ actual și blocajului tranzacțiilor cu terenuri agricole*” semnalează probleme de lungă durată, care, deși importante, nu demonstrează o stare de urgență acută care nu poate fi abordată prin procedurile legislative obișnuite. În fine, afirmația că „este necesară și oportună amendarea” prin delegarea legislativă pentru a aborda „*elementele obiective și imprevizibile ale situației extraordinare menționate*” oferă o justificare generală pentru amendare, dar nu furnizează detalii concrete care să sublinieze o situație de urgență imediată.

10. Prin urmare, în lipsa unor dovezi/argumente clare ale unei situații de criză iminentă sau ale unui risc imediat, aceste texte nu sunt suficiente pentru a motiva necesitatea adoptării unei ordonanțe de urgență.

11. Referitor la respectarea condițiilor privind existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu putea fi amânată, autorii sesizării arată că, potrivit celor reținute de Curtea Constituțională în jurisprudența menționată, situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență, iar aspectele de oportunitate nu pot constitui temei pentru adoptarea de ordonanțe de urgență.

12. În speță, potrivit expunerii de motive a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022, Guvernul apreciază drept situații excepționale de natură să justifice urgența reglementării aspecte precum cele menționate, care necesită modificări, dar nu furnizează detalii concrete care să sublinieze o situație de urgență imediată. Se poate observa că efectele nedorite nu erau nicidecum iminente, astfel că măsurile necesare puteau fi adoptate urmând procedura parlamentară.

13. Așadar, o împrejurare cu caracter de continuitate, la a cărei apariție a contribuit Guvernul însuși prin inactivitate, acesta nedepunând la Parlament niciun proiect de lege subsumat dezideratelor precitate, nu poate constitui o situație extraordinară a cărei existență, potrivit jurisprudenței Curții, nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea de ordonanței de urgență (Decizia nr. 83 din 19 mai 1998). Or, modificările avute în vedere constau într-o decizie de oportunitate, întrucât nu există o situație care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții

imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 65 din 20 iunie 1995), în contextul în care legea era în vigoare de mult timp, așa cum precizează chiar Guvernul în expunerea de motive.

14. Prin urmare, niciuna dintre soluțiile legislative cuprinse de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 nu se fundamentează pe existența unei situații extraordinare a cărei reglementare să nu poată fi amânată, fiind pe deplin aplicabile considerentele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014 și Decizia nr. 761 din 17 decembrie 2014.

15. Se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, ordonanțele și ordonanțele de urgență ale Guvernului nu beneficiază ca acte normative decât de unul dintre atributele legii, respectiv acela că acestea au putere de lege, dar nu și caracter de lege. Ordonanțele și ordonanțele de urgență devin legi abia după ce sunt adoptate de către Parlament și nu au caracter de lege la momentul intrării în vigoare și publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, aprobarea lor de către Parlament trebuind să parvină sub condiția obligatorie a respectării Constituției și a legilor.

16. Pe de altă parte, se arată că la Camera Deputaților există în dezbatere proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 — PL-x nr. 292/2021, proiect deja adoptat de Senat. Or, potrivit practicii constante a Curții Constituționale, imixtiunile de acest tip ale Guvernului în activitatea și rolul Parlamentului, ca unică autoritate legiuitoare, sunt neconstituționale. Astfel, Curtea, prin Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008, a amintit că ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public. Or, Curtea, constatând că, în speță, adoptarea de către Guvern a ordonanței de urgență criticate a fost neconstituțională, întrucât nu a fost motivată de necesitatea reglementării într-un domeniu în care legiuitorul primar nu a intervenit, ci, dimpotrivă, de contracararea unei măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării personalului din învățământ adoptate de Parlament, a admis excepția de neconstituționalitate. De asemenea, prin Decizia nr. 842 din 2 iunie 2009, Decizia nr. 984 din 30 iunie 2009 și Decizia nr. 989 din 30 iunie 2009, Curtea a reținut că adoptarea ordonanțelor de urgență numai în scopul contracarării unei măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării personalului din învățământ, adoptate de Parlament, încalcă art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1) și art. 115 alin. (4) din Constituție.

17. Totodată, prin Decizia nr. 278 din 23 aprilie 2015, Curtea a reținut că, alături de respectarea exigențelor constituționale ale art. 115 alin. (4)—(6), în exercițiul competenței sale de a emite ordonanțe de urgență, Guvernul este ținut totodată de obligația respectării prevederilor art. 61 alin. (1) din Constituție, astfel că dispozițiile unei ordonanțe de urgență nu pot avea ca scop împiedicarea unei legi adoptate de Parlament de a-și produce efectele. Curtea a subliniat însă că, prin efectele ordonanțelor de urgență a căror neconstituționalitate a fost constatată prin deciziile mai sus menționate, a fost afectat un drept fundamental (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr. 443 din 21 iunie 2016).

18. Prin urmare, în opinia autorilor sesizării, **Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil contravine art. 115 alin. (4) din Constituție, fiind neconstituțională în ansamblul său.**

19. Cu privire la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, autorii sesizării susțin că **legea criticată încalcă art. 16 alin. (1) și art. 44 din Constituție**, întrucât generează un tratament diferit pentru terenurile descrise în comparație cu altele care nu intră sub incidența acestei reglementări. În esență, aceasta creează o excepție pentru acele terenuri agricole care sunt compuse parțial din intravilan și parțial din extravilan. Prin excluderea acestor terenuri din incidența unei reglementări, se creează o distincție între terenurile agricole cu caracteristici similare, dar care sunt afectate sau nu sunt afectate de aceeași reglementare.

20. Acest lucru conduce la o discriminare sau la o abordare inegală a proprietății private pentru acele terenuri care corespund criteriilor descrise în sintagmă. De exemplu, proprietarii acestor terenuri ar putea întâmpina limitări sau reguli diferite în ceea ce privește dezvoltarea sau utilizarea terenului lor comparativ cu alți proprietari de terenuri agricole din aceeași zonă.

21. În plus, această prevedere generează incertitudine sau confuzie în ceea ce privește drepturile și responsabilitățile legale ale proprietarilor de terenuri agricole, în special în cazul în care există o parte în intravilan și o parte în extravilan în cadrul aceluiași număr cadastral.

22. În lumina principiului egalității în fața legii, este important ca reglementările să fie aplicate în mod uniform și echitabil tuturor persoanelor și proprietăților similare. Prin crearea unor excepții sau excluderi care afectează anumite categorii de terenuri, acest principiu este încălcat. Astfel, introducerea acestei dispoziții în cadrul propunerii legislative criticate generează discriminare sau inegalitate între proprietarii de terenuri agricole, în funcție de caracteristicile specifice ale acestora, creând o situație în care unii beneficiază de avantaje sau excepții, în timp ce alții nu, deși situația lor este similară din punctul de vedere al proprietății și destinației terenului.

23. În concluzie, incidența acestei reglementări afectează dreptul de proprietate privată prin crearea unei diferențe de tratament între terenurile agricole, în funcție de caracteristicile lor specifice, ceea ce conduce la o aplicare inegală a legii și la o restricționare sau discriminare indirectă a drepturilor de proprietate privată ale unor proprietari de terenuri.

24. Prin urmare, autorii sesizării consideră că **sunt încălcate prevederile art. 16 alin. (1) și ale art. 44 din Constituție, cetățenii României fiind supuși unor reguli diferite în reglementarea aceleiași instituții juridice.**

25. Autorii sesizării apreciază că, prin conținutul său normativ, **legea dedusă controlului de constituționalitate aduce atingere art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție**, sub aspectul principiului previzibilității și clarității normelor, așa cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența constituțională. Obligația de respectare a Constituției și a legilor, care revine atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice, se aplică în egală măsură și Parlamentului, inclusiv în privința modului de exercitare a atribuției sale principale și esențiale, respectiv aceea de unică autoritate legiuitoare a țării, care constă în elaborarea proiectelor de lege și adoptarea acestora ca legi ale statului român.

26. Se arată, în esență, că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru

elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu de constituționalitate, prin raportare la aplicarea art. 1 alin. (5) din Constituție. Instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (a se vedea Decizia nr. 139 din 13 martie 2019). Se invocă jurisprudența Curții Constituționale și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la calitatea legilor și principiul securității juridice, respectiv deciziile Curții Constituționale nr. 681 din 21 octombrie 2021, nr. 26 din 18 ianuarie 2012, nr. 473 din 21 noiembrie 2013 și nr. 688 din 21 octombrie 2021, precum și hotărârile din 26 aprilie 1979 și 9 decembrie 2008, pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit* și în Cauza *Viașu împotriva României*.

27. În speță, ambiguitatea redacțională a legii supuse controlului de constituționalitate este evidentă, de necontestat, ceea ce determină serioase îndoieli cu privire la efectele pe care legea le-ar putea produce, așa încât, prin modul deficitar de redactare, legea contestată încalcă exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii, cu consecința neconstituționalității legii în ansamblul său. Astfel, art. 1 pct. 1 din legea criticată exclude din sfera de incidență a legii terenurile agricole situate în intravilan și terenurile care formează un singur imobil, compuse parțial dintr-o suprafață majoritară aflată în intravilan, cu categoria de folosință curți-construcții, și parțial în extravilan, cu destinație agricolă. Această normă a fost redactată fără a se ține cont de exigențele prevăzute de Legea nr. 24/2000, fiind neclară și impredictibilă.

28. Nu se poate deduce intenția legiuitorului în redactarea sintagmei „*compuse parțial dintr-o suprafață majoritară aflată în intravilan*”. Sintagma lasă loc unor interpretări multiple, ceea ce face dificilă deducerea intenției exacte a legiuitorului. Această ambiguitate se datorează faptului că termenii „*compuse parțial*” și „*suprafață majoritară*” nu sunt definiți cu precizie, lăsând loc de interpretări, de la înțelegerea exactă a proporției dintre intravilan și extravilan, până la natura utilizării terenurilor respective. De asemenea, nu se precizează cine stabilește care este suprafața majoritară sau cine decide din ce este compus respectivul teren. Încercarea de a deduce intenția legiuitorului riscă să fie o extrapolare bazată mai degrabă pe interpretări subiective decât pe o înțelegere obiectivă a textului de lege.

29. De asemenea, **art. 41 alin. (2) lit. b) din legea criticată**, care condiționează desfășurarea de activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan, este neclar și incomplet în ceea ce privește specificațiile necesare pentru a îndeplini condițiile impuse. În primul rând, nu oferă o definiție clară a ceea ce constituie o „*activitate agricolă*”, lăsând loc unor interpretări multiple și potențial subiective. Fără o astfel de definiție nu se poate determina cu precizie care tipuri de activități se încadrează în această categorie și care nu se încadrează. În al doilea rând, textul nu precizează modalitatea prin care se poate face dovada desfășurării activităților agricole pe o perioadă de cel puțin 5 ani. Lipsa unui cadru clar de verificare și validare a acestei experiențe agricole „*lasă în aer*” criteriul privind eligibilitatea, făcându-l dificil de aplicat. Astfel, aceste omisiuni creează incertitudine și duc la aplicarea incoerentă a prevederilor legale criticate.

30. Autorii sesizării mai susțin că **legea criticată contravine dispozițiilor art. 1 și ale art. 56 alin. (2) din Constituție, fiind încălcate principiile de bază ale sistemului fiscal, respectiv justa așezare a sarcinilor fiscale, în mod evident creându-se un paralelism legislativ (dublu regim de taxare impus),**

întrucât alin. (6) al art. 4<sup>2</sup> din Legea nr. 17/2014, introdus prin art. I pct. 4 din ordonanța de urgență criticată, reglementează un impozit suplimentar față de cele datorate potrivit Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal. Astfel, legea criticată este neconstituțională din cauza lipsei de corelare cu alte prevederi legale în vigoare, din cauza introducerii unei duble impuneri fiscale, pe lângă impozitul pe venitul din transferul proprietăților imobiliare. Acest lucru reprezintă o încălcare a principiilor constituționale fiscale, pentru că impun două taxe distincte pentru același procedeu sau aceeași activitate economică.

31. Se afirmă că o astfel de suprapunere a sarcinilor fiscale nu numai că încarcă nejustificat contribuabilii, dar contravine și normelor existente care vizează prevenirea dublei impuneri. În contextul în care legislația trebuie să asigure un sistem fiscal echitabil și logic structurat, adoptarea acestei legi creează un precedent problematic și contravine principiilor de bază ale sistemului fiscal, punând sub semnul întrebării alinierea sa la principiile constituționale. Introducerea a două taxe distincte care se suprapun reprezintă o injustă așezare a sarcinilor fiscale, contrar art. 56 alin. (2) din Constituție.

32. Conform jurisprudenței sale, Curtea Constituțională este competentă să se pronunțe asupra proporționalității și echității impozitelor, taxelor sau oricăror altor contribuții sociale, iar fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă. Prin urmare, așezarea justă a sarcinilor fiscale trebuie să reflecte însuși principiul egalității cetățenilor în fața legii, prin impunerea unui tratament identic pentru situații identice, și să țină cont, în același timp, de capacitatea contributivă a contribuabililor, luând în considerare elementele ce caracterizează situația individuală și sarcinile sociale ale acestora (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 3 din 6 ianuarie 1994, Decizia nr. 1.394 din 26 octombrie 2010, Decizia nr. 668 din 18 mai 2011 și Decizia nr. 325 din 25 iunie 2013).

33. Astfel, principiul securității juridice este un principiu de drept european, recunoscut ca atare în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, din care decurg și două principii „naționale”, care pot fi considerate componente ale principiului securității juridice, respectiv certitudinea impunerii și predictibilitatea impunerii care asigură stabilitatea impozitelor, taxelor și contribuțiilor obligatorii [art. 3 lit. b) și e) din Codul fiscal].

34. Prevederea criticată constituie un paralelism legislativ care generează o lipsă de claritate ce va conduce la litigii, aceasta fiind și rațiunea interzicerii prin lege a paralelismului legislativ. Părțile contractelor și instanțele de judecată vor avea reale dificultăți în a aprecia care dintre norme este cea aplicabilă. Spre exemplu, modul în care sunt redactate dispozițiile legale criticate conduce la interpretări arbitrare, ce determină încălcarea principiului previzibilității și a certitudinii impunerii. Acest principiu consacrat în materie fiscală presupune elaborarea de norme juridice clare, care să nu conducă la interpretări arbitrare prin intermediul cărora termenele, modalitatea și sumele de plată să fie precis stabilite pentru fiecare plătitor, respectiv aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine și să poată determina influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale.

35. Or, principiul predictibilității și certitudinii fiscale reprezintă o transpunere la nivel infraconstituțional a principiului legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, legiuitorul fiind ținut să adopte o legislație previzibilă și coerentă în măsură să asigure stabilitatea raporturilor juridice existente în domeniul fiscal (în același sens, a se vedea Decizia nr. 176 din 6 mai 2003).

36. Autorii sesizării susțin că, **prin instituirea unor măsuri cu efect echivalent celor prin care se limitează libera**

**circulație a capitalurilor în Uniunea Europeană, legea criticată încalcă și obligațiile asumate de România în cadrul negocierilor pentru aderarea la Uniunea Europeană, precum și prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene cărora art. 148 din Constituție le acordă prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne.** Astfel, actul normativ menționat stabilește că vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan poate fi realizată doar către persoanele fizice care îndeplinesc cumulativ următoarele condiții: au domiciliul/reședința pe teritoriul național, desfășoară activități agricole pe teritoriul național și sunt înregistrate de autoritățile fiscale române cu cel puțin 5 ani înainte de înregistrarea ofertei de vânzare. Ca atare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 instituie măsuri care, deși nu împiedică în mod expres sau explicit resortisanții din statele membre ale Uniunii Europene să cumpere terenuri agricole situate în extravilan, impun pentru astfel de tranzacții condiții cumulative care pot fi îndeplinite doar de resortisanții naționali, cu efect echivalent celor prin care se limitează libera circulație a capitalurilor în Uniunea Europeană. Impunerea acestor condiții cumulative privilegiază resortisanții naționali, fiind încălcate obligația asumată de România cu prilejul aderării la Uniunea Europeană prin Tratatul de aderare, ratificat de Parlamentul României prin Legea nr. 157/2005, art. 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), precum și art. 148 și art. 16 din Constituție.

37. Prin anexa VII la Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, România a obținut o perioadă tranzitorie de 7 (șapte) ani de la data aderării în care a putut menține în vigoare restricțiile existente în legislația proprie la data aderării și care limitau dobândirea proprietății asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere de către resortisanții ai statelor membre ale Uniunii Europene sau ai statelor părți la Acordul privind Spațiul Economic European. După expirarea acestui termen de 7 ani, cetățenii statelor membre trebuie să fie tratați la fel ca cetățenii naționali în ceea ce privește dobândirea terenurilor agricole, pădurilor sau terenurilor forestiere. Or, condiționarea dobândirii terenurilor agricole situate în extravilan de stabilirea domiciliului/reședinței dobânditorului pe teritoriul național echivalează cu o măsură restrictivă pentru potențialii dobânditori care, deși sunt resortisanți ai Uniunii Europene, nu au domiciliul/reședința pe teritoriul național, adică încalcă angajamentele asumate de România în vederea aderării la Uniunea Europeană, așa cum rezultă acestea inclusiv din pct. 3 din anexa VII la Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană.

38. Deși tratatele constitutive ale Uniunii Europene interzic obstrucționarea liberei circulații a capitalurilor (a se vedea art. 63 și 65 din TFUE), această interdicție este mai puțin categorică decât cea referitoare la restrângerea liberei circulații a persoanelor, bunurilor sau serviciilor, ea permițând statelor membre să adopte reglementări naționale derogatorii, însă doar pentru a face distincții referitoare la investirea capitalurilor ori pentru a întări supravegherea prudențială și disciplina fiscală. O jurisprudență constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene (a se vedea Hotărârea din 14 decembrie 1995, pronunțată în cauzele C-163, 165, 250/94 *Sanz de Lera* și Hotărârea din 18 decembrie 2007, pronunțată în Cauza C-101/05 *Skatteverket v. A*) a stabilit că art. 63 din TFUE are efect direct, adică înlătură de la aplicare orice dispoziții naționale contrare, ceea ce este concordant și cu art. 148 din Constituție. În plus, TFUE nu definește noțiunea de circulație a capitalurilor, ceea ce sporește rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene în evaluarea modului în care statele

membre înțeleg să recurgă la excepțiile permise de art. 65 și îi permite să adopte o abordare strictă a lor.

39. Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat deja în sensul că taxarea excesivă a veniturilor rezultate din vânzarea ori administrarea unor bunuri imobile echivalează cu restrângeri ale dreptului de a dobândi sau de a dispune de bunuri imobile și constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor, interzisă, în principiu, prin art. 63 din TFUE (a se vedea Hotărârea din 12 aprilie 2018, pronunțată în Cauza *C 110/17 CE v. Belgia*). De asemenea, a hotărât că o reglementare națională care condiționează dobândirea unui teren agricol de stabilirea domiciliului/reședinței dobânditorului pe teritoriul național este contrară fostului articol 56, respectiv actualului art. 63 din TFUE (a se vedea Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *C-370/05 Uwe Kay Festeren*). Totodată, a precizat că o reglementare națională care desființează pentru viitor drepturi reale cu privire la terenuri agricole deținute de resortisanții altor state membre încalcă obligațiile care revin statului legiuitor în temeiul dispozițiilor coroborate ale art. 63 din TFUE și ale art. 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

40. Prin urmare, o lege națională prin care sunt suprataxate veniturile ce ar putea fi obținute din vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan și care restrânge semnificativ pentru viitor posibilitatea resortisanților din alte state membre ale Uniunii Europene de a dobândi astfel de terenuri instituie discriminări arbitrare și restrângeri disimulate ale liberei circulații a capitalurilor, fapt ce încalcă art. 63 din TFUE.

41. Alin. (2) al art. 148 din Constituție acordă prioritate sistematică și necondiționată prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene față de orice dispoziții contrare din legile interne, ceea ce înseamnă că, în ipoteza în care Parlamentul României ar adopta o prevedere legală ce ar contraveni art. 63 din TFUE, aceasta nu ar putea fi aplicată încă de la adoptarea ei. Așadar, de vreme ce contravin art. 63 din TFUE și pct. 3 din anexa VII la Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, prevederile criticate sunt invalide *ab initio* și față de art. 148 alin. (2) din Constituție. În plus, alin. (4) al art. 148 din Constituție stabilește că, între altele, autoritatea judecătorească garantează ducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alin. (2) al art. 148.

42. Orice resortisant al Uniunii Europene care, în baza prevederilor actului normativ dedus controlului de constituționalitate în prezenta cauză, ar întâmpina dificultăți în dobândirea unor terenuri agricole situate în extravilan în România se poate adresa instanțelor judecătorești care fie pot înlătura ele însele de la aplicare prevederile relevante ale legii, fie pot adresa o întrebare preliminară Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru a lămuri înțelesul art. 63 și 65 din TFUE coroborate cu pct. 3 din anexa VII la Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană.

43. În concluzie, autorii sesizării susțin că **propunerea legislativă adoptată nu se integrează organic în sistemul legislativ, nefiind corelată cu obligațiile asumate de România la momentul aderării la Uniunea Europeană și cu prevederile din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, fiind încălcate art. 1 alin. (5) și art. 148 din Constituție.**

44. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

45. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază, în esență, că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată, deoarece Parlamentul, în calitate de unică putere legiuitoare, a adoptat actul normativ în mod legitim și asumat, conform Constituției, principiul legalității stând la baza oricăror acte adoptate de acest organ reprezentativ.

46. Astfel, cu privire la critica de neconstituționalitate extrinsecă privind încălcarea procedurii constituționale de adoptare a unei legi, se arată că art. 75 alin. (1) din Constituție lămurește aspectul criticat. Întrucât categoria de legi inclusă la art. 73 alin. (3) lit. m), și anume „*regimul juridic general al proprietății și moștenirii*”, nu este inclusă în categoria legilor organice pentru care Camera Deputaților este prima Cameră sesizată, rezultă că pentru această categorie Senatul este prima Cameră sesizată, iar Camera Deputaților este Cameră decizională, cum de altfel s-a și întâmplat în cursul procedurii parlamentare de adoptare a legii criticate.

47. În ceea ce privește dispozițiile art. 136 alin. (5) din Constituție, se arată că acest principiu constituțional a fost pe deplin respectat în cadrul legii adoptate. Prin legea criticată s-a urmărit tocmai garantarea dreptului de proprietate privată, prin limitarea îngrădirii libertății contractuale pentru categoria de proprietari de terenuri care dețin terenuri agricole situate în intravilan și terenuri care formează un singur imobil, identificat printr-un singur număr cadastral, compuse parțial dintr-o suprafață majoritară aflată în intravilan, cu categoria de folosință curți-construcții, și parțial în extravilan, cu destinație agricolă. Astfel, prin reglementarea nou-introdusă, proprietarul unui astfel de lot de teren nu mai este nevoit să procedeze inițial la dezmembrarea lotului de teren intravilan de lotul de teren extravilan agricol, la intabularea separată a loturilor și ulterior la vânzarea celor două loturi, cu regim juridic distinct.

48. Se arată că reacția promptă a Guvernului a constatat în adoptarea unor măsuri legislative, în regim de urgență, cu impact asupra interesului general public, pentru a contracara posibilele efecte negative ale libertății contractuale pe piața terenurilor agricole, în sensul simplificării procedurilor legale de vânzare/cumpărare a acestora, în scopul garantării dreptului de proprietate privată.

49. Astfel, caracterul urgent al reglementării este pe deplin justificat de necesitatea adoptării unei măsuri imediate pentru eliminarea riscurilor promovării a numeroase acțiuni în justiție pentru soluționarea aspectelor divergente, cauzate de imposibilitatea exercitării, de către proprietarii terenurilor agricole situate în extravilan, a dreptului de dispoziție asupra bunurilor imobile deținute, și a impedimentelor identificate în circuitul civil, raportat la imposibilitatea obiectivă de încheiere a actelor translativ de proprietate.

50. În consecință, elementele înscrise în preambulul ordonanței de urgență sunt pe deplin subsumate conceptului de „situație extraordinară”, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale și al textului constituțional de referință, respectiv situație cu un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, a fost constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public.

51. Ca urmare, sunt îndeplinite cumulativ toate condițiile impuse de dispozițiile constituționale privind delegarea legislativă, prevăzute la art. 115 alin. (4), în situația adoptării de către Guvern a ordonanțelor de urgență, și anume: preexistența situației extraordinare, care, în mod obiectiv, a determinat adoptarea în regim de urgență a măsurilor legislative contestate; reglementarea nu putea fi amânată, deoarece în caz contrar ar

fi fost pus în pericol un interes general, public; urgența a fost motivată și justificată în preambulul ordonanței de urgență.

52. Cu privire la critica de neconstituționalitate intrinsecă raportată la dispozițiile art. 44 din Constituție, se arată că aceasta este neîntemeiată, deoarece legea distinge clar categoria de terenuri căreia i se aplică. Se afirmă că reglementarea criticată este exactă, izvorând din necesitatea practică existentă în societate, și duce, în mod evident, la înlesnirea libertății contractuale pentru proprietarii de terenuri care se încadrează în categoria descrisă, dar și la facilitarea activității notariale în ceea ce privește încheierea actelor de vânzare-cumpărare pentru terenurile evidențiate. Nu în ultimul rând, se poate vorbi despre degrevarea activității de carte funciară în cazul acestei categorii de terenuri.

53. Exemplul practic este simplu și comun: un proprietar din zona rurală, care deține în proprietate o casă construită pe o suprafață de teren categoria curți-construcții împreună cu grădina din spatele casei, categoria teren extravilan, dorește să vândă întreaga proprietate unui terț. Înainte de existența legii atacate, proprietarul avea de urmat foarte mulți pași: dezmembrarea cadastrală a întregii proprietăți în două loturi, cu numere cadastrale diferite, concretizată într-un act întocmit de un expert autorizat pentru lucrări de cadastru; act de dezmembrare, autentificat de un notar public, în două loturi: lotul 1 compus din casă și teren intravilan categoria curți-construcții și lotul 2 compus din terenul extravilan (grădină); intabularea distinctă a celor două loturi de teren, cu numere de carte funciară diferite; efectuarea procedurii prevăzute de Legea nr. 17/2014, în scopul realizării vânzării lotului 2 de teren extravilan; așteptarea trecerii termenului prevăzut de Legea nr. 17/2014 și apoi vânzarea întregii proprietăți compuse din casă, teren intravilan și teren extravilan.

54. Prin urmare, contrar celor afirmate de autorii sesizării, legea criticată reprezintă un aport substanțial în scopul garantării și respectării dreptului de proprietate privată, garantat conform art. 44 din Constituție.

55. Referitor la critica potrivit căreia se aduce atingere principiului previzibilității și clarității normelor, așa cum acesta își găsește expresia în prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, se apreciază că actul normativ dedus controlului de constituționalitate respectă în ansamblul său cerințele privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice, fiind redactat într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română, fără pasaje obscure sau soluții normative contradictorii. Conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilirea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redată previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000. În acest sens, se invocă jurisprudența în materie a Curții Constituționale, concretizată în deciziile nr. 733 din 10 iulie 2012, nr. 26 din 18 ianuarie 2012, nr. 1.358 din 21 octombrie 2010 și nr. 189 din 2 martie 2006, precum și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, respectiv Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunțată în Cauza *Beyeler împotriva Italiei*, Hotărârea din 23 noiembrie 2000, pronunțată în Cauza *Ex-regele Greciei și alții împotriva Greciei*, și Hotărârea din 8 iulie 2008, pronunțată în Cauza *Fener Rum Patrikliği împotriva Turciei*.

56. Așadar, ținând cont de aceste considerente și având în vedere intenția legiuitorului, așa cum reiese în mod explicit și din expunerea de motive, se apreciază că legea criticată răspunde exigențelor privind claritatea și previzibilitatea în ceea ce privește edictarea normelor juridice.

57. Totodată, se afirmă că argumentele prezentate de autorii sesizării de neconstituționalitate adaugă ipoteze circumstanțiale, din perspectivă interpretativă, care excedează atât intenției avute în vedere de Parlament prin legea adoptată, cât și jurisprudenței amintite, și, în consecință, acestea nu pot fi reținute ca fiind relevante în speța dedusă controlului de constituționalitate.

58. Referitor la critica de neconstituționalitate raportată la dispozițiile art. 1 și ale art. 56 alin. (2) din Constituție, se arată că autorii sesizării fac o confuzie majoră între dubla impunere fiscală și impozitul pe venitul din transferul dreptului de proprietate imobiliară, reglementat de art. 111 alin. (1) din Legea nr. 227/2015 — Codul fiscal, și impozitul pe diferența pozitivă de valoare dintre valoarea unui teren agricol la data vânzării și cea de la data cumpărării, reglementat de art. 42 alin. (1) și (2) din Legea nr. 17/2014.

59. Se afirmă că, în cauză, nu se pune problema unei duble impuneri, deoarece nu este vorba despre același venit impozabil, impozitat de două ori, ci de două categorii de impozite, aplicabile astfel: impozitul pe venitul provenit din transferul dreptului de proprietate imobiliară, prevăzut de art. 111 alin. (1) din Codul fiscal și impozitul pe diferența pozitivă de valoare dintre valoarea unui teren agricol la data vânzării și cea de la data cumpărării, reglementat de art. 42 alin. (1) și (2) din Legea nr. 17/2014.

60. Se arată că, așa cum la alin. (2) al art. 111 din Codul fiscal se prevăd excepții de la plata impozitului, prin alin. (1) și (2) ale art. 42 din Legea nr. 17/2014 se instituie, în mod suplimentar, o sancțiune în cazul transferului prin vânzare al unui drept de proprietate asupra unui teren agricol înainte de împlinirea unui termen de 8 ani de la data cumpărării acestuia, tocmai pentru a proteja circuitul agricol și a-i determina pe proprietarii de astfel de terenuri să nu fracționeze terenul agricol, să îl lucreze constant și eficient și să nu facă din terenurile agricole o sursă de profit.

61. Ca atare, în cazul în care proprietarul terenului agricol dorește să obțină profit din comercializarea regulată a acestuia, își asumă obligația de a suporta sancțiunea prevăzută de lege, constând în plata unei sume de bani, cu titlu de impozit, în cuantum de 80%, calculat la diferența pozitivă de valoare între valoarea terenurilor agricole existentă la momentul vânzării și valoarea de la momentul cumpărării. Scopul acestei reglementări este exclusiv pentru protejarea și garantarea dreptului de proprietate și limitarea speculațiilor imobiliare cu terenuri agricole.

62. Referitor la invocarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, potrivit căreia o reglementare națională care desființează pentru viitor drepturi reale cu privire la terenuri agricole deținute de resortisanții altor state membre încalcă obligațiile care revin statului legiuitor, în temeiul dispozițiilor coroborate ale art. 63 din TFUE și ale art. 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, se afirmă că și de această dată autorii obiecției de neconstituționalitate fac o confuzie majoră între două instituții juridice, cu regim total diferit, și anume între desființarea pentru viitor, *ex tunc*, a unui drept real de proprietate asupra unui teren agricol și obligația de plată, cu titlu de sancțiune, a unui impozit suplimentar în cazul în care înstrăinarea dreptului real se face mai devreme de împlinirea unui termen de 8 ani. Nu se pune nici problema desființării dreptului de proprietate, nici a îngrădirii dreptului de proprietate în ceea ce privește cetățenii altor state, ci doar a apărării dreptului real de proprietate de speculațiile imobiliare, indiferent de titularul acestuia. Scopul achiziționării unui teren agricol

trebuie să fie exclusiv în vederea lucrării și producerii acestuia, în vederea păstrării culturilor și recoltelor naționale.

63. **Guvernul** apreciază, în esență, că sesizarea de neconstituționalitate este inadmisibilă, în raport cu dispozițiile art. 11, ale art. 136 alin. (5) și ale art. 147 din Legea fundamentală, și neîntemeiată, în raport cu celelalte temeuri de referință constituționale invocate.

64. Astfel, cu privire la critica de neconstituționalitate formulată în raport cu dispozițiile art. 73 și 75 din Constituție, din perspectiva nerespectării ordinii de sesizare a Camerelor Parlamentului, se apreciază că aceasta este neîntemeiată, în cauză nefiind aplicabilă teza întâi a art. 75 alin. (1) din Constituție, întrucât, prin obiectul de reglementare — regimul juridic al înstrăinării terenurilor agricole, inițiativa legislativă atrage incidența tezei a doua a art. 75 alin. (1) din Constituție, care stabilește că prima Cameră sesizată este Senatul pentru propunerile legislative, proiectele de legi care nu vizează domeniile expres menționate la teza întâi a dispoziției ca fiind în competența Camerei Deputaților, în calitate de primă Cameră sesizată. Astfel fiind, întrucât proiectul analizat nu se circumscrie competențelor recunoscute Camerei Deputaților în calitate de primă Cameră sesizată, rezultă că în mod corect Senatul a fost prima Cameră sesizată cu proiectul analizat, nefiind încălcate prevederile art. 75 coroborat cu art. 73 din Constituție.

65. Referitor la criticile privind încălcarea competențelor legislative recunoscute Guvernului prin dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție și, implicit, a dispozițiilor art. 61 din Legea fundamentală care consacră rolul Parlamentului, se apreciază că și acestea sunt neîntemeiate, invocându-se, în acest sens, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, Decizia nr. 83 din 19 mai 1998 și Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014.

66. În raport cu jurisprudența menționată și având în vedere preambulul actului normativ criticat, precum și nota sa de fundamentare, se apreciază că, prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022, Guvernul s-a conformat exigențelor constituționale privind demonstrarea existenței unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și motivarea urgenței în cuprinsul ordonanței.

67. În ceea ce privește criticile formulate în raport cu atingerea adusă dispozițiilor art. 16 și 44 din Constituție, se arată că, potrivit art. 44 din Constituție, proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular, dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului fiind garantate, însă conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite prin lege, astfel că exercitarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât într-un anumit cadru, prestabilit de legiuitor (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 523 din 11 iulie 2017). Astfel fiind, critica referitoare la tratamentul inegal al proprietarilor de terenuri agricole este neîntemeiată, legiuitorul fiind competent să reglementeze cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principală conferită de Constituție, iar limitările aduse dreptului de proprietate asupra terenurilor aflate sub incidența legii sunt aplicabile în mod egal tuturor proprietarilor aflați în ipoteza normei.

68. În ceea ce privește nerespectarea exigențelor de calitate a legilor, se consideră că dispozițiile criticate nu suscită dificultăți de înțelegere care să determine încălcarea dispozițiilor constituționale care consacră supremația legii. Se invocă Decizia Curții Constituționale nr. 454 din 4 iulie 2018.

69. Referitor la critica de neconstituționalitate formulată în raport cu art. 56 din Constituție, se apreciază că sunt aplicabile

*mutatis mutandis* considerentele regăsite în Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020, paragraful 92, prin care Curtea, analizând dispozițiile Legii nr. 17/2014 prin care au fost instituite obligațiile fiscale criticate, a stabilit că impozitul stabilit are rol de plafonare a valorii terenurilor agricole extravilane vândute anterior expirării unui termen de 8 ani calculat de la data cumpărării acestora, legiuitorul având competența exclusivă de a institui cotele de impozitare necesare atingerii scopului legitim urmărit, respectiv descurajarea cumpărării proprietății funciare în scop de revânzare imediată.

70. De asemenea, cu privire la rezonabilitatea și echitabilitatea impozitelor, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa (de exemplu, Decizia nr. 523 din 18 octombrie 2023, paragraful 209), a constatat că legiuitorul este în drept să stabilească impozite pentru a alimenta în mod constant ritmic bugetul de stat, însă trebuie să manifeste o deosebită atenție atunci când stabilește materia impozabilă. Ca atare, legiuitorul trebuie să manifeste o grijă deosebită atunci când determină categoria de venit asupra căreia poartă sarcina fiscală, suma concretă asupra căreia se datorează modul concret de calcul al sarcinii fiscale (Decizia nr. 223 din 13 martie 2012 și Decizia nr. 900 din 15 decembrie 2020, paragraful 95). Prin urmare, în raport cu aceste considerente, se apreciază că nu sunt întemeiate criticile referitoare la încălcarea dispozițiilor art. 56 din Constituție.

71. Cât privește critica raportată la art. 148 din Constituție, în raport cu argumentele invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate, se apreciază că sunt aplicabile *mutatis mutandis* considerentele reținute prin Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020, prin care Curtea Constituțională a respins ca neîntemeiate critici similare celor din cauză.

72. Cu privire la încălcarea art. 11, art. 136 alin. (5) și art. 147 din Constituție, se apreciază că autorii sesizării nu argumentează respectivele încălcări în mod concret și efectiv, relevant din punct de vedere constituțional. Or, potrivit art. 10 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sesizările adresate Curții Constituționale trebuie motivate, întrucât Curtea nu se poate substitui autorilor excepției în ceea ce privește formularea unor motive de neconstituționalitate. Acest fapt ar avea semnificația exercitării unui control de constituționalitate din oficiu, ceea ce este inadmisibil în raport cu dispozițiile art. 146 din Constituție (a se vedea, de exemplu Decizia Curții Constituționale nr. 159 din 30 martie 2023).

73. **Președintele Senatului** nu a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților și al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

74. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum este formulat, îl constituie Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, precum și de completare a Legii

nr. 287/2009 privind Codul civil. Analizând însă susținerile autorilor sesizării cuprinse în motivarea obiecției de neconstituționalitate, Curtea constată că aceștia critică, în realitate, din punct de vedere extrinsec, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, din punct de vedere intrinsec, dispozițiile art. I pct. 1 din legea criticată [cu referire la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 17/2014] și, din punct de vedere intrinsec, dispozițiile art. I pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 17/2014], ale art. I pct. 3 [cu referire la art. 41 alin. (2) lit. d) și e) din Legea nr. 17/2014] și ale art. I pct. 4 [cu referire la art. 42 alin. (6) din Legea nr. 17/2014] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022. Așadar, obiect al controlului de constituționalitate îl constituie Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, dispozițiile art. I pct. 1 din aceasta [cu referire la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 17/2014], precum și dispozițiile art. I pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 17/2014], ale art. I pct. 3 [cu referire la art. 41 alin. (2) lit. d) și e) din Legea nr. 17/2014] și ale art. I pct. 4 [cu referire la art. 42 alin. (6) din Legea nr. 17/2014] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 657 din 30 iunie 2022, având următorul cuprins:

— Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil:

„**Art. I.** — Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104 din 30 iunie 2022 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 657 din 30 iunie 2022, cu următoarele completări:

**1. La articolul I, înaintea punctului 1 se introduce un nou punct, cu următorul cuprins:**

«— **La articolul 2, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:**

„Art. 2. — (1) Terenurile agricole situate în intravilan și terenurile care formează un singur imobil, identificat printr-un singur număr cadastral, compuse parțial dintr-o suprafață majoritară aflată în intravilan, cu categoria de folosință curți-construcții și parțial în extravilan, cu destinație agricolă, nu intră sub incidența prezentei reglementări.»

**2. La articolul I, după punctul 12 se introduce un nou punct, punctul 12<sup>1</sup>, cu următorul cuprins:**

«12<sup>1</sup>. **La articolul 16, după alineatul (1) se introduce un nou alineat, alineatul (2), cu următorul cuprins:**

„(2) Înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan fără respectarea prevederilor art. 4<sup>2</sup> referitoare la obligația de plată a impozitului este interzisă și se sancționează cu nulitatea relativă.»

**Art. II.** — La articolul 1.952 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 505 din 15 iulie 2011, cu modificările și completările ulterioare, după alineatul (4) se introduce un nou alineat, alineatul (5), cu următorul cuprins:

«(5) În cazul contractelor de asociere în participație încheiate între o instituție publică și un operator economic privat, în care aportul instituției publice este terenul domeniul public al statului, nu se aplică prevederile alin. (2) și (3).»;

— Art. I pct. 2, 3 și 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022:

„Art. I

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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 12 martie 2014, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: [...]

**2. La articolul 4 alineatul (2), litera c) se modifică și va avea următorul cuprins:**

«c) în cazul arendașilor persoane juridice, cu acționariat altă persoană juridică, acționarii/asociații care dețin controlul societății să facă dovada domiciliului/reședinței/sediului social/secundar situat pe teritoriul național stabilit pe o perioadă de 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan.»

**3. La articolul 41 alineatul (2), literele d) și e) se modifică și vor avea următorul cuprins:**

«d) asociatul/acționarul, persoană fizică, care deține controlul societății să aibă domiciliul situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan;

e) în cazul în care în structura persoanelor juridice, asociații/acționarii care dețin controlul societății sunt alte persoane juridice, asociații/acționarii, care dețin controlul societății, să facă dovada domiciliului/reședinței/sediului social/secundar situat pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan;».



**4. Articolul 42 se modifică și va avea următorul cuprins:**

«Art. 42

(...)

(6) *Impozitul stabilit la alin. (1) și (2) reprezintă un impozit suplimentar față de cele datorate potrivit Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare. (...)*»

75. De asemenea, Curtea observă că autorii sesizării critică și dispozițiile art. 41 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 17/2014, astfel cum au fost introduse prin art. I pct. 3 din Legea nr. 175/2020 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. 741 din 14 august 2020. Dispozițiile art. 41 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 17/2014 prevăd că „(2) În cazul în care titularii dreptului de preemptions nu își manifestă intenția de a cumpăra terenul, înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se poate face către persoanele juridice cu respectarea următoarelor condiții cumulative: [...] b) să desfășoare activități agricole pe teritoriul național pe o perioadă de cel puțin 5 ani anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan;”.

76. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii sesizării susțin că prevederile legii criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (3) care consacră statul de drept și democratic, ale art. 1 alin. (5) privind calitatea legii, ale art. 11 privind dreptul internațional și dreptul intern, ale art. 16 referitor la egalitatea în drepturi, ale art. 44 privind dreptul de proprietate privată, ale art. 56 referitor la contribuții financiare, ale art. 61 privind rolul și structura Parlamentului, ale art. 73 referitor la categoriile de legi, ale art. 75 privind ordinea sesizării Camerelor, ale art. 115 alin. (4) referitor la delegarea legislativă, ale art. 136 alin. (5) privind proprietatea, ale art. 147 alin. (4) referitor la deciziile Curții Constituționale și ale art. 148 privind integrarea în Uniunea Europeană.

**(1.) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate**

77. Curtea reține că are obligația verificării îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a obiecției de neconstituționalitate, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordine, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 31 mai 2018, paragraful 27, sau Decizia nr. 247 din 4 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 533 din 31 mai 2022, paragraful 15).

78. **Sub aspectul titularului dreptului de sesizare**, Curtea constată că obiecția îndeplinește condiția de admisibilitate, prevăzută de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, aceasta fiind formulată de 54 de deputați, care au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate a priori.

79. **Sub aspectul termenului de sesizare**, Curtea reține că, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, „În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de două zile”.

80. Așa cum a reținut Curtea la paragraful 70 al Deciziei nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018, o sesizare a Curții Constituționale (i) va fi întotdeauna admisibilă dacă se realizează în interiorul termenelor legale de 5 zile, respectiv 2 zile, prevăzute de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992; (ii) va fi admisibilă după depășirea termenului legal prevăzut de Legea nr. 47/1992, în interiorul termenelor de promulgare de 20 de zile, respectiv 10 zile, prevăzute de art. 77 alin. (1) și (3) din Constituție, însă condiționat de nepromulgarea legii; (iii) va fi admisibilă în ipoteza întreruperii termenului de promulgare, ca urmare a formulării în prealabil a unei alte sesizări de neconstituționalitate, doar dacă s-a realizat în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, respectiv de 10 zile, pe care titularul sesizării l-ar fi avut la dispoziție ipotetic, dacă nu ar fi intervenit cazul de întrerupere a procedurii promulgării. Dimpotrivă, dacă nu sunt întrunite condițiile cu privire la termenele stabilite de lege și de Constituție, sesizarea Curții va fi respinsă ca inadmisibilă.

81. Prin urmare, Curtea observă că legea criticată a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Camera decizională, în data de 12 decembrie 2023, a fost depusă la Secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității sale la data de 18 decembrie 2023, a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 19 decembrie 2023 și trimisă la promulgare la data de 20 decembrie 2023. Într-o atare situație, se constată că obiecția a fost formulată în interiorul termenului prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, aspect ce se încadrează în prima ipoteză din paragraful 70 al Deciziei nr. 67 din 21 februarie 2018, precitată.

82. **Sub aspectul obiectului sesizării**, Curtea constată că aceasta vizează o lege nepromulgată, lege adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Camera decizională, la data 12 decembrie 2023. De asemenea, Curtea reține că autorii obiecției de neconstituționalitate invocă și critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă ale Ordonanței Guvernului nr. 104/2022, respectiv ale unor dispoziții din aceasta. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare, în conformitate cu prevederile art. 115 alin. (7) din Constituție, și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006, sau Decizia nr. 1.039 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582 din 21 august 2009). În cadrul controlului de constituționalitate a priori exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se pot contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată (Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial

al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019, paragraful 25). Curtea este competentă să analizeze dacă Guvernul, în calitate de legiuitor delegat, avea competența funcțională de natură constituțională să adopte o ordonanță de urgență într-un anumit domeniu (a se vedea Decizia nr. 249 din 19 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 456 din 31 mai 2018, paragraful 48). Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau al unei ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014). Ținând cont de această jurisprudență, se reține competența Curții ca, prin mijlocirea legii de aprobare a ordonanței, să verifice constituționalitatea dispozițiilor acesteia integrate în legea de aprobare.

83. Prin urmare, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

## **(2.) Analiza obiecției de neconstituționalitate**

### **(2.1.) Aspecte prealabile**

84. Examinând obiecția de neconstituționalitate, cu titlu prealabil, Curtea reține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 657 din 30 iunie 2022, în esență, clarifică anumite proceduri și operațiuni administrative prevăzute de lege.

85. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 stabilește că terenurile agricole situate în intravilan și terenurile care formează un singur imobil, identificat printr-un singur număr cadastral, compuse parțial dintr-o suprafață majoritară aflată în intravilan, cu categoria de folosință curți-construcții, și parțial în extravilan, cu destinație agricolă, sunt terenuri care nu intră sub incidența reglementărilor prevăzute de Legea nr. 17/2014, iar înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan fără respectarea prevederilor art. 42 din Legea nr. 17/2014, referitoare la obligația de plată a impozitului, este interzisă și se sancționează cu nulitatea relativă.

86. Analizând jurisprudența sa în materie, Curtea reține că, pronunțându-se în cadrul controlului *a priori* asupra Legii nr. 175/2020 care a modificat și completat Legea nr. 17/2014, prin Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 721 din 11 august 2020, paragraful 48, a statuat că scopul Legii nr. 17/2014 este, așa cum rezultă din prevederile art. 1 din această lege și din expunerea de motive ce o însoțește, acela de evitare a fărâmițării proprietății funciare din extravilanul localităților. De asemenea, prin aceeași decizie, prin raportare la art. 1 alin. (5), art. 44, 45, 46, 53, art. 56 alin. (2), art. 61 alin. (2), art. 75 alin. (1), art. 135 și 148 din Constituție, Curtea a constatat că Legea nr. 175/2020 este constituțională în raport cu criticile formulate.

87. De asemenea, prin Decizia nr. 432 din 5 octombrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1047 din

28 octombrie 2022, paragrafele 31 și 33, Curtea a reținut că Legea nr. 17/2014 este o lege organică ce stabilește regimul juridic al înstrăinării prin vânzare a terenurilor agricole din extravilanul localităților. Cu privire la această categorie de terenuri, acest act normativ 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 preemtorilor (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 preemtorilor; 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. Totodată, legea instituie în sarcina proprietarilor de terenuri agricole situate în extravilan obligația menținerii destinației acestora de la momentul cumpărării, respectiv desfășurarea activităților agricole. 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. În ceea ce privește natura juridică a Legii nr. 17/2014, Curtea a reținut că aceasta 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. Prin aceeași decizie, paragraful 45, Curtea a reținut că, prin dimensiunea lor cantitativă, aceste terenuri au capacitatea de a forma, ele singure, o parte importantă a fondului funciar din România, astfel că regulile ce configurează regimul lor juridic de înstrăinare se circumscriu și influențează regimul juridic general al proprietății, reglementat prin lege organică.

### **(2.2.) Analiza criticilor de neconstituționalitate extrinsecă**

88. Cu privire la **critica de neconstituționalitate extrinsecă, prin care autorii sesizării susțin, în esență, că, prin natura modificărilor aduse, sunt operate reglementări care privesc regimul general al proprietății, circumscriu art. 73 alin. (3) lit. m) și art. 136 alin. (5) din Constituție, cu privire la care Senatul este Cameră decizională, și că atunci când o lege este adoptată de o Cameră care nu este desemnată ca fiind decizională pentru acea materie se încalcă și principiul separației și echilibrului puterilor în stat, reglementat de dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (4)**, Curtea constată netemeinicia acestei susțineri.

89. Instanța constituțională reține că, potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție — *Sesizarea Camerelor* — „Se supun spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, proiectele de legi și propunerile legislative pentru [...], precum și proiectele legilor organice prevăzute la [...],

articolul 73 alineatul (3) literele e), k), l), n), o), [...] *Celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului.*” Or, categoria de legi prevăzută la art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție, potrivit căruia „*Prin lege organică se reglementează: [...] m) regimul juridic general al proprietății și al moștenirii;*”, nu se regăsește în categoria legilor organice pentru care Camera Deputaților este prima Cameră sesizată, așa încât pentru această categorie Senatul este prima Cameră sesizată, iar Camera Deputaților este Cameră decizională.

90. În aceste condiții, **Curtea constată că, în cursul procedurii parlamentare de adoptare a legii criticate, nu a avut loc o încălcare a ordinii de sesizare a celor două Camere, astfel că au fost respectate prevederile art. 75 alin. (1) și ale art. 73 alin. (3) lit. m), ale art. 136 alin. (5) și ale art. 1 alin. (4) din Constituție.**

91. Referitor la **critica de neconstituționalitate extrinsecă prin care autorii sesizării susțin, în esență, că, prin conținutul său normativ, legea criticată, care aprobă o ordonanță de urgență, contravine art. 115 alin. (4) din Constituție**, întrucât niciuna dintre soluțiile legislative cuprinse de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 nu se fundamentează pe existența unei situații extraordinare a cărei reglementare să nu poată fi amânată, Curtea constată netemeinicia acesteia.

92. Astfel, Curtea reține că, în jurisprudența sa referitoare la condițiile de adoptare a unei ordonanțe de urgență a Guvernului, Curtea a statuat că Guvernul poate adopta o ordonanță de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, sau Decizia nr. 598 din 10 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 946 din 26 noiembrie 2019, paragraful 46). Curtea a mai arătat că pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 507 din 23 iulie 2009). Cât privește condiția urgenței, prevăzută de art. 115 alin. (4) din Constituție, Curtea Constituțională a statuat că urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007).

93. Aplicând aceste considerente cuprinse în jurisprudența sa și analizând preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022, Curtea reține că Guvernul a menționat că reglementarea criticată a fost adoptată întrucât, „având în vedere legislația actuală aplicabilă în domeniul înstrăinării, prin vânzare, a terenurilor agricole situate în extravilan, ulterior punerii în aplicare a măsurilor reglementate prin actul de amendare a Legii nr. 17/2014 și evoluțiilor înregistrate la nivelul pieței funciare, au fost identificate anumite aspecte neclare și lipsite de previzibilitate ale textului legii, precum și impedimente pe termen scurt, mediu și lung în circuitul civil, referitoare la încheierea actelor translativ de proprietate având ca obiect terenurile agricole, ca urmare a parcurgerii procedurii prevăzute de legea de bază aplicabilă în domeniu; dat fiind faptul că legislația care instituie unele măsuri de reglementare a vânzării

terenurilor agricole situate în extravilan a fost amendată prin intrarea în vigoare a Legii nr. 175/2020 (...) în sensul instituirii anumitor sarcini fiscale în sarcina proprietarilor terenurilor agricole, în cazul revânzării terenurilor agricole situate în extravilan, înaintea împlinirii termenului de 8 ani de la cumpărare, fără a clarifica anumite aspecte referitoare la etapele procedurale, stabilirea în sarcina cui revine obligația calculării, reținerii, virării și declarării, după caz, a impozitului datorat, precum și necorelarea dispozițiilor și reglementarea imprecisă a anumitor condiții necesare realizării scopului prevăzut de lege, respectiv comasarea terenurilor agricole, diminuarea achiziției acestor terenuri în scopuri speculativ-investiționale; față de necesitatea soluționării, în regim de urgență, a unor situații nereglementate în prezent, generate de intenția persoanelor fizice și juridice, în calitate de titulari ai dreptului de proprietate ai terenurilor agricole situate în extravilan, de a-și exercita, în mod neîngrădit, atributul de dispoziție asupra terenurilor aflate în proprietate; luând în considerare numeroasele solicitări ale persoanelor fizice și juridice, pentru care au fost emise avize finale/avize în vederea înstrăinării terenurilor aflate în proprietate și se află în imposibilitate obiectivă de a finaliza procedura prevăzută de lege prin încheierea actelor translativ de proprietate, precum și a camerelor notariale de la nivel național, având ca obiect deblocarea acestor tranzacții, și finalizarea, prin autentificarea actelor notariale, a contractelor de vânzare, precum și clarificarea aspectelor referitoare la obligația calculării, reținerii, virării și declarării impozitului de 80%, precum și stabilirea bugetelor la care acest impozit se constituie ca venit; ținând cont de actualul cadru legislativ, impedimentele identificate pot fi soluționate, cu celeritate, prin adoptarea unor norme care să asigure previzibilitatea procesului de înstrăinare și respectarea principiului legalității și a principiului securității raporturilor juridice, atât din perspectiva intereselor individuale, cât și a celor naționale sau de grup și a binelui public, de a căror aplicare depind stabilitatea și eficiența procedurii care vizează tranzacțiile având ca obiect terenuri agricole [...]”. Având în vedere aceste precizări, **Curtea reține că situația care a condus la adoptarea măsurilor legislative prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 constituie o stare de fapt obiectivă, independentă de voința Guvernului, putând fi încadrată în conceptul constituțional de „situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată”**, astfel cum acesta a fost definit în jurisprudența Curții.

94. Pe de altă parte, Curtea reține că **urgența a fost motivată corespunzător în cuprinsul ordonanței de urgență criticate**. Astfel, în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 se precizează următoarele: „consecințele negative ale neadoptării acestui act normativ, în regim de urgență, conducând la: limitări în practică cauzate de reglementarea unor aspecte neclare și imprevizibile privind modul de calcul și încasare a impozitului pentru tranzacțiile cu terenurile agricole situate în extravilan; blocaje ale aplicabilității legii de bază aplicabile în domeniu și a legislației subsecvente [...]; riscul promovării a numeroase acțiuni în justiție pentru pronunțarea unor hotărâri pentru soluționarea aspectelor divergente, cauzate de imposibilitatea exercitării, de către proprietarii terenurilor agricole situate în extravilan, a drepturilor de dispoziție asupra bunurilor imobile deținute și încheierii contractelor de vânzare în formă autentică de către notarul public sau pronunțării de către instanță a hotărârilor judecătorești care țin loc de contract de vânzare; nereglementarea măsurilor în vederea îndeplinirii, în mod abstract și obiectiv, a scopului legitim al actului normativ,

respectiv comasarea terenurilor agricole, descurajarea cumpărării proprietății funciare în scop de revânzare imediată, prevenirea speculei imobiliare, prevenirea fărâmițării proprietății funciare și achiziția terenurilor pentru desfășurarea activităților agricole specifice pe termen mediu și lung, raportat la perioada de timp în care se datorează impozitul instituit; nesoluționarea aspectelor practice neunitare și a disfuncționalităților semnalate de către părțile interesate, precum și perpetuarea vidului legislativ care vizează calcularea și încasarea impozitului aferent tranzacțiilor având ca obiect terenurile agricole situate în extravilan;”.

95. Autorii sesizării mai susțin, în esență, că **modificările legislative sunt rezultatul unei decizii de oportunitate**, întrucât nu există o situație care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public în contextul în care legea era în vigoare de mult timp, așa cum precizează chiar Guvernul în expunerea de motive. Sub acest aspect, Curtea Constituțională reține, așa cum a constatat în jurisprudența sa, că aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Legea fundamentală, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție. Așadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ emis de Guvern, adoptând o lege de aprobare sau de respingere. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și sub aspectul oportunității, dispozițiile art. 115 alin. (8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței. Ca atare, în acord cu jurisprudența sa constantă, Curtea constată că nicio altă autoritate publică, aparținând altei puteri decât cea legislativă, nu poate controla actul normativ emis de Guvern din perspectiva oportunității actului de legiferare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, paragraful 90).

96. Curtea mai reține că, în temeiul prevederilor art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, acesta poate adopta orice soluție pe care o consideră oportună și necesară, iar, în prezenta cauză, legea criticată a fost adoptată atât de prima Cameră sesizată, cât și de Camera decizională. Cu alte cuvinte, legea anterefărită aprobă o ordonanță de urgență a Guvernului, ceea ce reprezintă o soluție legislativă ce corespunde unei opțiuni politice care ține de competența legiuitorului și care, implicit, consfințește maniera de reglementare aleasă de legiuitorul delegat, fiind dreptul suveran al legiuitorului să aprecieze întinderea și amploarea măsurilor pe care le stabilește prin lege. Totodată, potrivit dispozițiilor Legii nr. 47/1992, instanța de contencios constituțional se pronunță asupra constituționalității unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță, ceea ce înseamnă o analiză în raport cu prevederile Constituției, aceasta fiind o analiză de drept, Curtea neavând posibilitatea de a sancționa oportunitatea politicii adoptate de stat într-o anumită materie (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr. 497 din 3 octombrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 982 din 30 octombrie 2023, paragrafele 76 și 77).

97. În consecință, Curtea constată că **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 nu încalcă dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție.**

**(2.3.) Analiza criticilor de neconstituționalitate intrinsecă**

98. Cu privire la **critica de neconstituționalitate intrinsecă, potrivit căreia legea criticată încalcă art. 16 alin. (1) și art. 44 din Constituție, întrucât generează un tratament diferit al proprietarilor de terenuri agricole în funcție de caracteristicile terenurilor**, Curtea constată netemeinicia acestora.

99. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că, potrivit art. 44 din Constituție, proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular, dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului fiind garantate, însă conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite prin lege, astfel că exercitarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât într-un anumit cadru, prestabilit de legiuitor (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 31 din 27 ianuarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 475 din 12 mai 2022, paragraful 19). Totodată, Curtea a reținut că principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. Ca urmare, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional. Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite (a se vedea Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994, și Decizia nr. 755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 9 februarie 2015, paragraful 23).

100. Aplicând aceste considerente în cauză, Curtea constată că legiuitorul este competent să reglementeze cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principală conferită de Constituție, iar dispozițiile criticate sunt aplicabile tuturor persoanelor aflate în ipoteza normei. Prin urmare, exceptarea terenurilor agricole situate în intravilan și a terenurilor care formează un singur imobil, identificat printr-un singur număr cadastral, compuse parțial dintr-o suprafață majoritară aflată în intravilan, cu categoria de folosință curți-construcții și parțial în extravilan, cu destinație agricolă, de la aplicabilitatea dispozițiilor Legii nr. 17/2014, **nu contravine prevederilor art. 16 alin. (1) și ale art. 44 din Constituție.**

101. Referitor la **critica de neconstituționalitate intrinsecă, raportată la dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, sub aspectul principiului previzibilității și clarității normelor**, autorii sesizării susțin, în esență, cu privire la art. 1 pct. 1 din legea criticată, că nu se poate deduce intenția legiuitorului în redactarea sintagmei „compuse parțial dintr-o suprafață majoritară aflată în intravilan”, întrucât lasă loc de interpretări, iar această ambiguitate este determinată și de faptul că termenii „compuse parțial” și „suprafață majoritară” nu sunt definiți cu precizie și nici nu se prevede cine stabilește care este suprafața majoritară sau cine decide din ce este compus respectivul teren.

102. Cu privire la această critică instanța constituțională reține că, în jurisprudența sa referitoare la art. 1 alin. (5) din Constituție, cu privire la principiul calității actelor normative, a stabilit că una dintre cerințele principiului respectării legilor

vizează calitatea actelor normative (Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragraful 225). În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis 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. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissani împotriva României*, paragraful 66). De aceea, o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 72 din 29 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 332 din 2 mai 2019, paragraful 52).

103. Totodată, prin Decizia nr. 772 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 315 din 3 mai 2017, paragrafele 22 și 23, Curtea Constituțională s-a referit la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a constatat că semnificația noțiunii de previzibilitate depinde într-o mare măsură de conținutul textului despre care este vorba și de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi. Principiul previzibilității legii nu se opune ideii ca persoana în cauză să fie determinată să recurgă la îndrumări clarificatoare pentru a putea evalua, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea rezulta dintr-o anumită faptă (Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoni și Militaru Pidhorni împotriva României*, paragraful 35, și Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Sud Fondi — S.R.L. și alții împotriva Italiei*, paragraful 109). Având în vedere principiul aplicabilității generale a legilor, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că formularea acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, ale căror interpretare și aplicare depind

de practică. Rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor, dezvoltarea progresivă a dreptului penal prin intermediul jurisprudenței ca izvor de drept fiind o componentă necesară și bine înrădăcinată în tradiția legală a statelor membre.

104. Aplicând aceste considerente de principiu la cauza de față și analizând art. 1 pct. 1 din legea criticată, care modifică art. 2 alin. (1) din Legea nr. 17/2014, Curtea reține că aceste norme nu prezintă dificultăți de înțelegere, fiind formulate cu suficientă precizie și claritate. Ca atare, art. 1 pct. 1 din legea supusă controlului de constituționalitate întrunește condițiile de claritate, precizie și previzibilitate circumscrise principiului legalității prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, indivizii putându-și da seama din conținutul normelor legale incidente care este domeniul de aplicare al legii criticate.

105. Prin urmare, **critica de neconstituționalitate raportată la dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție este neîntemeiată.**

106. Referitor la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 41 alin. (2) din Legea nr. 17/2014, astfel cum au fost introduse prin art. 1 pct. 3 din Legea nr. 175/2020 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. 741 din 14 august 2020, Curtea constată că aceasta nu poate fi primită, întrucât normele legale menționate au fost introduse în Legea nr. 17/2014 printr-o lege — Legea nr. 175/2020 — care nu se regăsește în cuprinsul actelor normative supuse controlului de constituționalitate, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 și Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022.

107. **Cu privire la critica de neconstituționalitate intrinsecă, raportată la dispozițiile art. 1 și ale art. 56 alin. (2) din Constituție**, autorii sesizării susțin că alin. (6) al art. 42 din Legea nr. 17/2014, introdus prin ordonanța de urgență criticată, încalcă principiile de bază ale sistemului fiscal, respectiv justa așezare a sarcinilor fiscale, creând un paralelism legislativ ce determină un dublu regim de taxare.

108. Curtea observă că, potrivit art. 42 alin. (1) și (2) din Legea nr. 17/2014, astfel cum a fost introdus prin art. 1 pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022, „(1) *Terenurile agricole situate în extravilan se pot înstrăina, prin vânzare, înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare, cu obligația plății de către vânzători a unui impozit în cotă de 80% aplicată asupra diferenței pozitive dintre valoarea terenurilor agricole de la data vânzării și cea de la data cumpărării, determinată potrivit valorii orientative stabilită prin expertiza întocmită de camera notarilor publici sau a valorii minime stabilită prin studiul de piață realizat de către camerele notarilor publici, după caz, din respectiva perioadă.*

(2) *În cazul înstrăinării, prin vânzare, a pachetului de control al persoanelor juridice care au în proprietate unul sau mai multe terenuri agricole situate în extravilan și care reprezintă mai mult de 25% din activele prevăzute la alin. (5) pct. 1 și în măsura în care înstrăinarea are loc înainte de împlinirea a 8 ani de la dobândirea oricăruia dintre aceste terenuri, persoana fizică și/sau juridică care înstrăinează are obligația de a plăti un impozit în cotă de 80% aplicată asupra diferenței pozitive dintre valoarea terenurilor existentă la momentul înstrăinării pachetului de control și cea de la momentul dobândirii terenurilor, determinată potrivit valorii orientative stabilită prin expertiza întocmită de camera notarilor publici sau a valorii minime*

*stabilită prin studiul de piață realizat de către camerele notarilor publici, după caz, din respectiva perioadă. În situația în care persoana juridică are în proprietate mai multe terenuri agricole situate în extravilan, cota de 80% se aplică asupra valorii totale calculate prin însumarea diferențelor pozitive aferente terenurilor dobândite cu cel mult 8 ani înainte de înstrăinarea pachetului de control, fără a lua în calcul diferențele negative, diferențe determinate potrivit prezentului alineat.”*

109. Referitor la conținutul principiului așezării juste a sarcinilor fiscale, Curtea observă că, în jurisprudența sa, a reținut prin Decizia nr. 877 din 16 decembrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 283 din 24 martie 2022, paragraful 20, că art. 56 din Constituție consacră obligația fundamentală a fiecărui cetățean de a contribui prin impozite și taxe la cheltuielile publice. Principiul constituțional al justei așezări a sarcinilor fiscale implică un complex de condiții de care legiuitorul este ținut atunci când instituie anumite obligații fiscale în sarcina contribuabililor. Fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă și să nu diferențieze pe criteriul grupelor sau categoriilor de cetățeni. Însă așezarea justă a sarcinilor fiscale trebuie să reflecte însuși principiul egalității cetățenilor în fața legii, prin impunerea unui tratament identic pentru situații identice, și să țină cont, în același timp, de capacitatea contributivă a contribuabililor, luând în considerare elementele ce caracterizează situația individuală și sarcinile sociale ale acestora (Decizia nr. 325 din 25 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 431 din 16 iulie 2013, și Decizia nr. 6 din 25 februarie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 61 din 25 martie 1993) și în raport cu situația economico-financiară a țării. Totodată, prin Decizia nr. 695 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 623 din 30 august 2012, Curtea a reținut că stabilirea cotelor de impozitare este atributul legiuitorului, care, respectând art. 56 din Constituție privind justa așezare a sarcinilor fiscale, le poate mări sau micșora în funcție de politica fiscală promovată și de interesele generale ale societății la un moment dat.

110. Având în vedere cele menționate, Curtea constată că în speță sunt aplicabile considerentele Deciziei nr. 586 din 14 iulie 2020, paragraful 92, prin care Curtea — analizând dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014, devenită după promulgare Legea nr. 175/2020, prin care au fost introduse obligațiile fiscale criticate — a statuat că impozitul stabilit are rol de plafonare a valorii terenurilor agricole extravilane vândute anterior expirării unui termen de 8 ani calculat de la data cumpărării acestora, legiuitorul având competența exclusivă de a institui cotele de impozitare necesare atingerii scopului legitim urmărit, respectiv descurajarea cumpărării proprietății funciare în scop de revânzare imediată, prevenirea speculei imobiliare, asigurarea faptului că cel ce cumpără terenul îl cumpără pentru a se desfășura activități agricole specifice pe termen mediu și lung, având în vedere perioada de timp în care se datorează impozitul instituit, și prevenirea fărâmițării proprietății funciare.

111. Ca atare, critica de neconstituționalitate **raportată la dispozițiile art. 1 și ale art. 56 alin. (2) din Constituție este neîntemeiată.**

112. Autorii sesizării mai susțin că **legea criticată instituie măsuri cu efect echivalent celor prin care se limitează libera circulație a capitalurilor în Uniunea Europeană și încalcă obligațiile asumate de România în cadrul negocierilor pentru aderarea la Uniunea Europeană, precum și prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, cărora art. 148 din Constituție le acordă prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne**, întrucât art. 1 pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 17/2014] și art. 1 pct. 3 [cu referire la art. 41 alin. (2) lit. d) și e) din Legea nr. 17/2014]

din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 stabilesc că vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan poate fi realizată doar către persoanele fizice care îndeplinesc cumulativ următoarele condiții: au domiciliul/reședința pe teritoriul național, desfășoară activități agricole pe teritoriul național și sunt înregistrate de autoritățile fiscale române cu cel puțin 5 ani înainte de înregistrarea ofertei de vânzare.

113. Cu privire la această critică de neconstituționalitate, Curtea constată că prin Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020, paragrafele 97—99, a statuat că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014, devenită după promulgare Legea nr. 175/2020, în privința arendașilor, persoanelor fizice și persoanelor juridice, stabilește condiții generale și speciale necesare a fi întrunite pentru a cumpăra teren agricol extravilan, dublate de un factor de temporalitate, respectiv ca acestea să fi fost îndeplinite în mod continuu pe o perioadă de 5 ani, anterior înregistrării ofertei de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan. Ca atare, rezultă că toate aceste categorii, respectiv arendașii, indiferent de cetățenia/naționalitatea statului membru al Uniunii Europene pe care o dețin, trebuie să întrunească aceleași condiții pentru a putea dobândi astfel de terenuri, iar condițiile astfel reglementate nu consacră nicio discriminare între persoanele fizice sau juridice, după caz, ci, din contră, indiferent de cetățenia/naționalitatea lor, le plasează în aceeași situație juridică.

114. De asemenea, Curtea a observat, la paragrafele 100 și 101 ale deciziei menționate, că dispozițiile criticate nu reglementează nicio restricție sau excludere a persoanelor fizice sau juridice din statele membre de la cumpărarea de terenuri agricole, ci impun anumite condiții pentru realizarea scopului legii, respectiv punerea în valoare a proprietății funciare. Toate aceste condiționări sunt comune persoanelor fizice și juridice din statele membre ale Uniunii Europene, neexistând niciun fel de deosebire de tratament juridic între acestea în privința dreptului de a cumpăra terenuri agricole extravilane. Textele criticate nu interzic și nici nu exclud dreptul persoanelor fizice sau juridice din afara teritoriului național să cumpere astfel de terenuri, cu îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege, condiții deopotrivă valabile și în privința persoanelor fizice sau juridice române. Așadar, cele de mai sus demonstrează că legiuitorul nu a operat cu criteriul cetățeniei/naționalității, ci cu un complex de criterii obiective care vizează capacitatea cumpărătorului de a menține categoria de folosință a terenului agricol extravilan și de a-l lucra în mod efectiv. Aceste condiții, pe de o parte, atestă faptul că persoanele fizice sau juridice sunt capabile să desfășoare activități agricole în sensul valorificării potențialului terenurilor agricole extravilane, iar, pe de altă parte, demonstrează că această aptitudine generală a lor se poate realiza în România, dat fiind că obiectul contractului vizează un imobil a cărui valorificare presupune atât o bază materială solidă și bine conturată pe teritoriul național, cât și o experiență de lucru relevantă în condițiile pedoclimatice ale României. Rezultă că legea nu stabilește condiții arbitrare pentru a putea cumpăra teren agricol extravilan, ci condiții care susțin scopul legii. Cu alte cuvinte, legătura cu teritoriul național, sub forma domiciliului/reședinței/sediului, a desfășurării de activitate agricolă, a deținerii unui contract de arendă, a înregistrării la autoritățile fiscale române sau a ponderii venitului agricol din totalul veniturilor realizate, după caz, dublată de o condiție de temporalitate, este menită să demonstreze capacitatea persoanei fizice/juridice de a desfășura activitate agricolă pe terenul cumpărat, având în vedere că, de principiu, cumpărarea terenului se realizează în vederea valorificării sale din punct de vedere agricol. Astfel, rezultă că legea stabilește condiții identice în sarcina persoanei fizice/juridice, indiferent de cetățenia/naționalitatea sa, în vederea cumpărării de teren agricol extravilan, condiții care în mod intrinsec vizează capacitatea

acestora de a lucra pământul, drept care Curtea a constatat că aceste condiționări impuse au ca scop încurajarea cumpărării terenului agricol extravilan în vederea valorificării potențialului său agricol. În consecință, legea criticată asigură accesul egal al persoanelor fizice și juridice din spațiul Uniunii Europene la cumpărarea terenurilor agricole extravilane, fără a se constitui într-o barieră cu privire la libertatea de circulație a persoanelor sau a capitalurilor.

115. Totodată, la paragraful 103 al Deciziei nr. 586 din 14 iulie 2020, Curtea a statuat că, indiferent de cetățenia/naționalitatea persoanei fizice/juridice sau de întinderea terenului agricol extravilan, cumpărarea acestuia se poate realiza, ca principiu, de către orice persoană fizică/juridică având cetățenia/naționalitatea unui stat membru al Uniunii Europene în scopul valorificării sale agricole, iar condițiile impuse vizează în exclusivitate scopul anterferit, fiind în legătură directă cu acesta. Întreaga concepție a legii se axează pe stabilirea unor garanții care să demonstreze aptitudinea cumpărătorului de a desfășura activități agricole pe terenul cumpărat, pentru a evita sustragerea acestuia din circuitul agricol, iar toate condițiile impuse sunt indisolubil legate între ele și alcătuiesc împreună

119. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

un tot unitar de natură să garanteze îndeplinirea scopului legitim al legii. În consecință, Curtea a constatat că dispozițiile legale criticate nu vizează și nu aduc în discuție libertatea de stabilire a persoanelor sau libertatea de circulație a capitalurilor, astfel că, de principiu, nu au aptitudinea să se convertească într-o restricție în privința acestora.

116. În cauză, Curtea observă că legea supusă controlului de constituționalitate nu face decât să clarifice unele aspecte cu privire la condițiile în care se pot cumpăra terenurile agricole situate în extravilan, păstrând soluția legislativă analizată prin Decizia nr. 586 din 14 iulie 2020, ale cărei considerente sunt aplicabile, *mutatis mutandis*.

117. Prin urmare, **criticile de neconstituționalitate raportate la art. 148 din Constituție sunt neîntemeiate.**

118. În final, cât privește invocarea dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție privind obligativitatea deciziilor Curții Constituționale, instanța de contencios constituțional constată că acestea nu au incidență în cauză, deoarece deciziile invocate de autorii sesizării vizează ipoteze juridice diferite de cea care formează obiectul prezentei obiecții de neconstituționalitate.

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de 54 de deputați și constată că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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, precum și de completare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, dispozițiile art. I pct. 1 din aceasta [cu referire la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 17/2014], precum și dispozițiile art. I pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 17/2014], ale art. I pct. 3 [cu referire la art. 4<sup>1</sup> alin. (2) lit. d) și e) din Legea nr. 17/2014] și ale art. I pct. 4 [cu referire la art. 4<sup>2</sup> alin. (6) din Legea nr. 17/2014] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2022 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 sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 14 februarie 2024.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

**MARIAN ENACHE**

Magistrat-asistent,  
**Bianca Drăghici**

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; 012329

C.I.F. RO427282, IBAN: RO55RNCB0082006711100001 BCR

și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 DTCPMB (alocat numai persoanelor juridice bugetare)  
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, www.monitoruloficial.ro

Adresa Centrului pentru relații cu publicul este: șos. Panduri nr. 1, bloc P33, sectorul 5, București; 050651.

Tel. 021.401.00.73, 021.401.00.78, e-mail: concursurifp@ramo.ro, convocariaga@ramo.ro

Pentru publicări, încărcați actele pe site, la: <https://www.monitoruloficial.ro>, secțiunea Publicări.

