



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

CANCELARIA PREȘEDINTELUI

Dosar nr.2519A/2024

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 6966 / 22 JUL 2024

SENATUL ROMÂNIEI

Nr./ 2310 / 22.07.2024

Domnului

NICOLAE – IONEL CIUCĂ

PREȘEDINTELE SENATULUI

Biroul permanent al Senatului

L. 311 / 22.07.2024

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm alăturat, în copie, sesizarea formulată Președintele României, referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991 (PL-x nr.532/2023).

L 311 / 2023

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 10 septembrie 2024 (inclusiv în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 24 septembrie 2024.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,



MARLAN ENACHE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
Dosar nr. 2519A/2024

ROMÂNIA



849 19.07.2024

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 6960 / 19 JUL 2024

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, iulie 2024

Domnului MARIAN ENACHE
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

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

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii pentru modificarea art. 24 alin. (3) din
Legea fondului funciar nr. 18/1991

La data de 1 iulie 2024, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 (PL-x nr. 532/2023).

Legea are ca obiect de reglementare introducerea în categoria construcțiilor - pentru care comisia județeană de fond funciar va putea emite, la cerere, titluri de proprietate - a construcțiilor edificate și de fostele întreprinderi agricole de stat, de fostele societăți comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, de fostele

stațiuni de mașini agricole, precum și a celor edificate de fostele cooperative meșteșugărești.

Prin modul de adoptare și prin conținutul său normativ, considerăm că dispozițiile Legii pentru modificarea art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 contravin unor norme și principii constituționale, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

I. Aspecte de neconstituționalitate extrinsecă

1. Încălcarea principiului bicameralismului prin raportare la art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție

Potrivit inițiatorilor, propunerea legislativă are scopul de a extinde enumerarea limitativă din cuprinsul art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 în sensul includerii în dispoziția legală și a construcțiilor edificate de fostele întreprinderi agricole de stat, de fostele societăți comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, de fostele stațiuni de mașini agricole, precum și de fostele cooperative meșteșugărești. Forma în vigoare a normei de la art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 stabilește că: *„(3) Pentru proprietarii actuali ai construcțiilor edificate de către fostele cooperative agricole de producție, de fostele asociații economice intercooperatiste, de fostele organizații și entități ale cooperăției de consum ori de alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora, comisia județeană de fond funciar va emite, la cerere, titluri de proprietate privind constituirea dreptului de proprietate pentru terenurile aferente acestor construcții, terenuri având categoria de curți-construcții, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții: a) solicitanții fac dovada proprietății asupra construcțiilor; b) solicitanții fac dovada înregistrării construcției în registrul agricol, cu excepția persoanelor pentru ale căror construcții nu există obligația legală de înscriere în registrul agricol, precum și dovada plății impozitelor și taxelor aferente acestora în conformitate cu prevederile legale; c) pentru terenul aferent construcției nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate în favoarea altei persoane”.*

În data de 18 septembrie 2023, propunerea legislativă a fost adoptată tacit de Senat, prima Cameră sesizată, în conformitate cu art. 75 alin. (2) teza a III-a din Constituție.

Ulterior, în procedura de la Camera Deputaților, Cameră decizională, prin Raportul comun al Comisiei juridice, de disciplină și imunități și al Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice, a fost admis un amendament care introduce în legea dedusă controlului de constituționalitate art. II, cu următorul cuprins: *„În termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, proprietarii actuali ai construcțiilor edificate prevăzuți la art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu modificările aduse prin prezenta lege, pot depune cerere, personal sau prin poștă, cu confirmare de primire, pentru emiterea titlului de proprietate, la primăria localităților în a cărei rază teritorială se află terenul”*.

Totodată, un alt amendament ce introducea la art. 24 alin. (3) lit. d) o nouă condiție de admisibilitate a cererii, a fost respins potrivit raportului, fiind însă ulterior supus votului în Plenul Camerei Deputaților și admis. Potrivit acestuia, printre condițiile pe care solicitanții emiterii unui titlu de proprietate trebuie să le îndeplinească se numără și cea potrivit căreia: *„d) solicitanții au formulat cerere în temeiul prezentei legi pentru o suprafață totală de maxim 2 ha aferente construcțiilor”*.

Astfel, modificările aduse de Camera decizională implică stabilirea unei noi condiții pentru toți solicitanții prevăzuți de art. 24 din Legea nr. 18/1991, proprietari ai clădirilor edificate de entitățile prevăzute deja de legea în vigoare, cât și de entitățile adăugate prin legea criticată. Mai mult, potrivit art. II nou-introdus, este reglementat un nou drept pentru toate categoriile de solicitanți, de a transmite cererile în termen de 6 luni pentru emiterea titlurilor de proprietate asupra terenurilor vizate, indiferent de entitatea care a edificat construcția.

O astfel de intervenție legislativă, având în vedere amploarea sa, sfera titularilor, sfera entităților care au edificat construcțiile, momentul la care intervine, pune în discuție atât respectarea principiului bicameralismului, cât și securitatea raporturilor juridice, constituind modificări majore față de intenția inițiatorilor.

Principiul bicameralismului izvorăște din art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. Art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare

potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie pe cea de Cameră decizională. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului, ca organ reprezentativ suprem al poporului român, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. Acest articol a introdus, după revizuirea și republicarea Constituției României în octombrie 2003, soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaților și, pe cale de consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării.

În jurisprudența constituțională au fost stabilite criteriile esențiale, cumulative, pentru a se determina cazurile în care în procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de acestea. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate, legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului (Decizia nr. 1/2012). În Decizia nr. 624/2016, Curtea Constituțională a arătat că în Camera decizională se pot aduce modificări și completări propunerii legislative, dar aceasta „*nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator*”. Totodată, prin Decizia nr. 62/2018, instanța constituțională a statuat că în analiza respectării acestui principiu „*trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului*”.

De asemenea, Curtea Constituțională a stabilit prin Decizia nr. 472/2008 că „*Dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral. Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră*

sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (...) și a competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală”.

Totodată, prin Decizia nr. 624/2016, Curtea Constituțională a statuat că art. 75 alin. (3) din Constituție, prin folosirea sintagmei „*decide definitiv*”, cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătute în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator. Dreptul fiecărei Camere de a decide cu privire la inițiativele legislative cu care este sesizată decurge din dreptul parlamentarilor la inițiativă legislativă. Referitor la marja în care Camera decizională poate interveni cu modificări asupra obiectului și configurației propunerii legislative, Curtea a precizat că pot exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege și atât timp cât aspectele principale pe care le-a avut în vedere proiectul de lege se regăsesc în forma sa însușită de Camera de reflecție (Decizia nr. 429/2017, Decizia nr. 298/2018).

În analiza respectării principiului bicameralismului, aplicarea criteriilor dezvoltate pe cale jurisprudențială trebuie să se raporteze la specificul, conținutul și configurația legii deduse controlului de constituționalitate. Scopul inițial al legii criticate, de concepție originară a actului normativ, este extinderea sferei entităților care au edificat construcții cu patru noi categorii și păstrarea actualelor reglementări în domeniu, inclusiv a condițiilor pentru solicitanți.

Din analiza comparativă dintre forma inițiatorului, forma adoptată tacit de prima Cameră și forma adoptată de Camera decizională, prin raportare la considerentele cu caracter de principiu stabilite prin deciziile anterior indicate, rezultă că forma finală a legii - prin introducerea noii condiții de admisibilitate a cererii pentru toți solicitanții, dar și prin repunerea în termen a tuturor proprietarilor de construcții ce vor avea posibilitatea de a depune cererea de emiterea titlului indiferent dacă aceștia au depășit termenul inițial sau chiar dacă solicitările lor inițiale au fost respinse din varii motive - se îndepărtează în mod radical și fără

nicio justificare obiectivă de la scopul și filosofia inițiale ale legii.

Cele două noi norme introduse de Camera decizională, Camera Deputaților, reprezintă modificări substanțiale ale legii, instituind un nou drept cu un impact neevaluat și imposibil de determinat pentru toți deținătorii construcțiilor, aspect neavut în vedere de prima Cameră, Senatul. Prin urmare, aportul semnificativ sub aspect cantitativ și calitativ al Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, este de natură să contravină exigențelor principiului bicameralismului instituit de art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție, aspect ce atrage neconstituționalitatea Legii pentru modificarea art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar, în ansamblul său.

Astfel, norma instituită prin art. II din legea criticată are o natură juridică mixtă, nu doar procedurală, ci și substanțială, în sensul că dă naștere unui drept patrimonial, pentru obținerea căruia beneficiarul trebuie să urmeze o anumită procedură: să trimită o cerere, cu confirmare de primire, personal sau prin poștă; să fie adresată primăriei în a cărei rază teritorială se află terenul; termenul de depunere a acestei cereri să nu depășească 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

Având, deci, îmbinate dispozițiile de natură procedurală cu cele de natură substanțială, prevederile conținute de art. II din lege ar fi trebuit puse în dezbatere la ambele Camere ale Parlamentului, în lumina principiului bicameralismului, conform prevederilor art. 74 alin. (5) din Constituție.

Prima cameră sesizată, respectiv Senatul, care a adoptat tacit proiectul de lege, prin depășirea termenului, potrivit art. 75 alin. (2) teza a-III-a din Constituție, nu și-a exprimat în niciun fel părerea cu privire la actul normativ în forma în care a fost adoptat, la Senat proiectul de lege neavând art. II și nici lit. d) de la art. I, referitoare la condiția ca cererea beneficiarului să nu depășească suprafața de 2 ha de teren.

Aceste două chestiuni, care nu au fost deloc avute în vedere de Senat, determină un viciu de constituționalitate extrinsecă a actului normativ, de natură a afecta în ansamblu procedura legiferării.

2. Încălcarea art. 1 alin. (5) și art. 147 alin. (4) din Constituție prin raportare la normele de tehnică legislativă

Așa cum am arătat la punctul anterior, prin modificările aduse Legii pentru

modificarea art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 în Camera Deputaților, Camera decizională, conținutul legii criticate cuprinde completări suplimentare.

Potrivit art. 41 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă: *„Art. 41. - (1) Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic. (...) (5) În cazul actelor normative prin care se modifică ori se completează un alt act normativ, titlul actului va exprima operațiunea de modificare sau de completare a actului normativ avut în vedere”.*

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că *„în lipsa unor dispoziții generale ale legii care să orienteze reglementarea, obiectul acesteia este dat chiar prin titlu”* (Decizia nr. 1/2014, par. 89, sau Decizia nr. 1/2015, par. 23). Curtea Constituțională a stabilit că: *„titlul legii este cel care califică obiectul său de reglementare, iar conținutul normativ al legii trebuie să fie în consonanță cu acesta, neputând exista nicio lipsă de corelare între obiectul de reglementare și conținutul normativ concret al legii.”* (Decizia nr. 619/2016, par. 28).

Într-o altă decizie, Curtea Constituțională a subliniat că: *„obiectul de reglementare al legii criticate se deduce din titlul acesteia, care, potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic.”* (Decizia nr. 56/2022). Totodată, a mai arătat că: *„din punct de vedere normativ prezintă relevanță numai titlul actului normativ”* și că: *„nimic nu împiedică inițiatorul acestei legi sau deputații/senatorii, pe calea amendamentelor, să modifice și alte prevederi”* sau *„să extindă obiectul de reglementare al legii, cu condiția menținerii caracterului omogen și unitar al relațiilor sociale reglementate”*. Curtea a statuat că *„extinderea obiectului de reglementare trebuie realizată mai întâi prin titlu, pentru că, potrivit jurisprudenței anterioare a Curții, titlul legii este cel ce fixează obiectul său de reglementare, neputând astfel să existe o relație disonantă între titlu și conținutul efectiv al legii”,* iar *„în lipsa unei modificări corespunzătoare a titlului și, implicit, a obiectului de reglementare al legii”,* noile norme introduse nu pot face parte din lege, introducerea lor fiind contrară art. 1 alin. (5) prin raportare la prevederile art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 (Decizia nr. 56/2022, par. 52).

Pentru aceste considerente, apreciem că intervențiile legislative realizate de

Camera decizională, Camera Deputaților, fără corelarea titlului actului normativ cu conținutul acestuia sunt de natură să contravină art. 1 alin. (5) și art. 147 alin. (4) din Constituție, prin raportare la exigențele de tehnică legislativă.

II. Aspecte de neconstituționalitate intrinsecă

1. Art. I din legea criticată contravine art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 44, art. 61 alin. (1), art. 73 alin. (3) lit. m), art. 102 alin. (1) teza finală, art. 120 alin. (1), art. 136 alin. (2) și (4), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție

Potrivit art. I din legea criticată, art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 se modifică și va avea următorul cuprins: „(3) *Pentru proprietarii actuali ai construcțiilor edificate de către fostele cooperative agricole de producție, de fostele asociații economice intercooperatiste, de fostele organizații și entități ale cooperatiei de consum, de fostele întreprinderi agricole de stat, de fostele societăți comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, de fostele stațiuni de mașini agricole, de fostele cooperative meșteșugărești ori de alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora, comisia județeană de fond funciar va emite, la cerere, titluri de proprietate privind constituirea dreptului de proprietate pentru terenurile aferente acestor construcții, terenuri având categoria de curți-construcții, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții: a) solicitanții fac dovada proprietății asupra construcțiilor; b) solicitanții fac dovada înregistrării construcției în registrul agricol, cu excepția persoanelor pentru ale căror construcții nu există obligația legală de înscriere în registrul agricol, precum și dovada plății impozitelor și taxelor aferente acesteia în conformitate cu prevederile legale; c) pentru terenul aferent construcției nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate în favoarea altei persoane; d) solicitanții au formulat cerere în temeiul prezentei legi, pentru o suprafață totală de maxim 2 ha aferente construcțiilor”.*

Apreciem că noua soluție legislativă, care vizează posibilitatea constituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor aferente noilor categorii de construcții, terenuri având categoria de curți-construcții, contravine art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 44, art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1) teza finală, art. 120 alin. (1), art. 136 alin. (2) și (4), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție, pentru motivele dezvoltate în

cele ce urmează.

Terenurile aferente acestor construcții, terenuri având categoria de curți-construcții, nefiind retrocedate foștilor proprietari, deposedați de regimul comunist, se află, în prezent, fie în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, fie în proprietatea privată a acestora.

1.1. Afectarea regimului constituțional al proprietății publice

Potrivit dispozițiilor art. 5 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 18/1991 *„Terenurile care fac parte din domeniul public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile. Ele nu pot fi introduse în circuitul civil decât dacă, potrivit legii, sunt dezafectate din domeniul public”*.

În ceea ce privește terenurile aflate în **proprietatea publică a statului** sau a unităților administrativ-teritoriale, dispozițiile art. 136 alin. (4) din Constituție stabilesc că: *„Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică”*.

În prezent, Legea 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 reglementează, potrivit art. 1 lit. c) *„administrarea societăților comerciale și regimul concesionării sau arendării terenurilor proprietate publică și privată a statului, aflate în exploatarea acestora”*. Acest act normativ reprezintă, în esență, chiar legea organică în materia concesionării sau închirierii/arendării unor bunuri proprietate publică a statului la care face referire norma constituțională. În acest sens, la art. 4 alin. (1) lit. b), i) și j) din Legea nr. 268/2001 se prevede că: *„Agenția Domeniilor Statului, instituție publică cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, are următoarele atribuții: (...) b) gestionarea și exploatarea eficientă a patrimoniului de stat, al cărui proprietar mandatat este, precum și privatizarea societăților comerciale prevăzute la art. 1 și 2; (...) i) concesionarea, prin licitație, a terenurilor agricole având clasele de calitate IV și V, a terenurilor degradate/neproductive, a terenurilor având categoria de folosință curți-construcții, inclusiv canale, aflate în domeniul public și privat al statului român și în administrarea Agenției Domeniilor Statului, în scopul producerii de energie electrică din surse regenerabile; j)*

acordarea dreptului de suprafață pe terenurile agricole având clasele de calitate IV și V, pe terenurile degradate/nep productive, pe terenurile având categoria de folosință curți-construcții, inclusiv canale, aflate în domeniul public al statului român, dacă nu afectează uzul și interesul public național, și în domeniul privat al statului român către persoane juridice de drept public și către autoritățile administrației publice locale și centrale, în scopul producerii de energie electrică din surse regenerabile în vederea implementării de proiecte de infrastructură cu finanțare din fonduri externe nerambursabile. Dreptul de suprafață se constituie cu titlu oneros, pe bază de convenție, în condiții financiare aprobate de Comitetul de privatizare, concesiune și arendare la propunerea Agenției Domeniilor Statului”, iar la Capitolul III, Secțiunea a III-a din același act normativ este reglementată procedura privind „Concesiunea sau arendarea terenurilor cu destinație agricolă, precum și concesiunea bunurilor proprietate publică sau privată a statului și a activităților și serviciilor publice”.

Or, posibilitatea constituirii dreptului de proprietate privată asupra unor terenuri aflate deja în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în favoarea proprietarilor actuali ai construcțiilor, contravine art. 136 alin. (2) și alin. (4) ce stabilesc că proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege, iar în condițiile legii organice, bunurile proprietate publică pot fi concesionate ori închiriate. Noua soluție legislativă nu ține cont chiar de prevederile legii organice în materie de concesiune a unor astfel de terenuri, respectiv de Legea nr. 268/2001 și, ca efect juridic, va introduce în circuitul civil o categorie de terenuri care nu sunt dezafectate, în prealabil, din domeniul public, aspect ce contravine și art. 5 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 18/1991, cu nesocotirea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căroră: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

În prezent, beneficiarii contractelor de concesiune ori de arendă și ai altor contracte de exploatare eficientă a terenurilor cu destinație agricolă, încheiate de Agenția Domeniilor Statului, au obligația de a declara și de a plăti trimestrial sumele reprezentând redevențe rezultate din contractele de concesiune, arendă și alte contracte de exploatare eficientă a terenurilor cu destinație agricolă. Ca efect al noii soluții legislative, terenurile vor fi scoase din proprietatea publică a statului, redevența nu va mai fi încasată, sursa unor astfel de venituri publice fiind desființată, și, pe cale de consecință, valorificarea potențialului acestor bunuri ale statului fiind anihilată. Ca impact bugetar, din punctul de vedere al Guvernului

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, atașat fișei parcursului legislativ al legii criticate, reiese că, la nivelul lunii iulie 2023, în evidența Agenției Domeniilor Statului figurau ca fiind în vigoare un număr de 248 contracte ce au ca obiect și terenuri neagricole - categoria de folosință - curți construcții, în suprafață totală de 2.625,31 ha, din care se încasează anual o redevență estimată la 1.786.830,01 lei. Este evident că evaluarea acestui impact bugetar pe care îl va produce reglementarea criticată nu a fost realizată în prealabil, din perspectiva respectării art. 138 alin. (5) și art. 111 din Constituție. În plus, din această perspectivă, a efectelor juridice ale contractelor de concesiune aflate în derulare se ridică inclusiv problema afectării principiului securității raporturilor juridice.

În ceea ce privește terenurile aferente construcțiilor respective, terenuri având categoria de curți-construcții ce se află în prezent în **proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale**, apreciem că transferul unui bun din proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale în patrimoniul unei alte entități nu s-ar putea realiza decât prin prelabile operațiuni de trecere a respectivului teren din domeniul public în domeniul privat și, ulterior, de transfer a acestuia. Operațiunile pot fi realizate prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, cu respectarea principiului autonomiei locale consacrat de art. 120 din Constituție. De altfel, dispozițiile art. 293 din Codul administrativ, ce reglementează cu caracter general procedura trecerii unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului, reprezintă o consacrare a acestui principiu constituțional, dând expresie manifestării de voință a organelor deliberative ale unităților administrativ-teritoriale.

Or, ca efect al noii soluții legislative pentru terenurile aferente construcțiilor edificate de entitățile vizate de legea criticată, având categoria de curți-construcții, aflate în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, se vor emite, la cerere, de către comisiile județene de fond funciar titluri de proprietate proprietarilor actuali ai construcțiilor, fără a se ține cont de manifestarea de voință a organelor deliberative ale unităților administrativ-teritoriale de la caz la caz, aspect ce contravine nu doar art. 136 din Constituție, ci și art. 120 din Legea fundamentală.

Astfel, în jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut că „în lipsa acordului unității administrativ-teritoriale, (...), în ceea ce privește transferul bunului în patrimoniul unității administrativ-teritoriale, este încălcat și principiul constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art. 120 alin. (1) din Constituție.” (Decizia nr. 537/2019, par. 25, Decizia nr. 683/2020, par. 57).

În acord cu această jurisprudență, o astfel de operațiune dispusă prin lege încalcă și garanțiile proprietății publice, iar reglementarea prin lege a transferului unor astfel de bunuri într-un domeniu care ține de administrație și de autoritatea executivă aduce atingere art. 1 alin. (4) și (5), art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1) teza finală și art. 120 alin. (1), art. 136 alin. (2) și art. 147 alin. (4) din Constituție.

2. Afectarea regimului constituțional al proprietății private

Ordonanța de urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ stabilește că bunurile care fac parte din **domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale** se află în circuitul civil și se supun regulilor de drept comun prevăzute de Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, dacă prin lege nu se prevede altfel, potrivit Titlului II al Părții a V-a - Procedura privind exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

În principiu, regimul juridic al proprietății private, în general, și, implicit, cel al proprietății private a statului nu interzice transmiterea cu titlu gratuit a bunurilor. Deși statul este liber să dispună de proprietatea sa privată, inclusiv prin transmiterea cu titlu gratuit, ca orice alt titular al dreptului de proprietate privată, exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate privată a statului impune din partea autorităților ce dețin prerogativa dispoziției cu privire la acest drept o diligență sporită față de cea a unui proprietar de drept privat obișnuit.

Potrivit art. 15 lit. d) din Codul administrativ, Guvernul are „d) *funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil*”, iar potrivit art. 362 din Codul administrativ, „(1) *Bunurile proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale pot fi date în administrare, concesionate ori închiriate*”.

Art. 363 din Codul administrativ stabilește regulile privind vânzarea bunurilor din domeniul privat al statului, stabilind regula licitației, drept garanție

pentru valorificarea eficientă a patrimoniului statului în cazul vânzării unui bun din domeniul privat al acestuia, iar la art. 364 din Codul administrativ sunt stabilite în mod limitativ excepțiile de la regulile privind vânzarea bunurilor din domeniul privat al statului.

Așadar, actualul cadru normativ nu conține dispoziții privind transmiterea cu titlu gratuit a terenurilor aflate în domeniul privat al statului, rămânând un aspect ce se încadrează în ansamblul garanțiilor prevăzute de Constituție și de legislația organică din domeniu pentru protecția patrimoniului statului și, implicit, a dreptului de proprietate prevăzut de art. 44 din Constituție.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a recunoscut competența exclusivă a Parlamentului, ca organ reprezentativ, de a stabili transmiterea cu titlu gratuit a unor terenuri aflate în domeniul privat al statului către terți, luând în considerare satisfacerea unor obiective de interes pentru dezvoltarea unui segment economic din societate, însă numai sub condiția reglementării unor garanții adecvate.

Astfel, prin Decizia nr. 139/2021 par. 109, Curtea Constituțională a statuat că: *„ține de opțiunea exclusivă a legiuitorului să adopte o reglementare generală care să stabilească condițiile în care bunurile ce fac obiectul proprietății private a statului pot fi înstrăinate, caz în care autoritățile publice cu competențe în aplicarea legii își vor ordona în mod corespunzător conduita și/sau o reglementare specială, chiar cazuistică, având ca obiect realizarea acestui transfer de proprietate, în scopul satisfacerii unor obiective de interes pentru dezvoltarea unui segment economic din societate. (...) Transmiterea unui bun imobil cu titlu gratuit în proprietatea unei entități private este un act de dispoziție și de putere, astfel că, prin definiție, îi revine Parlamentului decizia de oportunitate, în virtutea competenței sale generale de legiferare, prevăzută în art. 61 din Constituție. În același sens, Curtea reține că numai organul reprezentativ al poporului, respectiv Parlamentul, își poate asuma decizia transmiterii gratuite a terenurilor din sfera proprietății private a statului în scopul unor investiții privind dezvoltarea economică a unui segment determinat, în temeiul legitimării sale democratice. (...) 113. Transmiterea cu titlu gratuit a dreptului de proprietate asupra unui bun proprietate privată a statului nu se încadrează în modalitățile comune de exercitare a dreptului de proprietate stabilite de art. 362-364 din Codul administrativ. Având în vedere că regula comună pentru transmiterea dreptului de proprietate este*

obținerea unui echivalent direct și nemijlocit, aprecierea oportunității transmiterii cu titlu gratuit a unor bunuri din proprietatea privată a statului revine, în exclusivitate, Parlamentului, singurul în măsură să poată aprecia și decide, în consecință, cu privire la necesitatea unui asemenea transfer, în virtutea competențelor sale generale de legiferare, scopul urmărit fiind acela al obținerii unor rezultate social-economice sau realizarea unor obiective de dezvoltare națională. 114. Așadar, Curtea reține că în cadrul îndeplinirii obligațiilor statului prevăzute de Constituție în art. 47 alin. (1) referitoare la luarea măsurilor de dezvoltare economică, respectiv în art. 135 alin. (2) lit. a) referitoare la crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție, legiuitorul are o libertate de legiferare pentru a stabili măsurile de sprijinire, în diferite perioade, a anumitor ramuri ale economiei, a unor domenii de activitate, a anumitor categorii de întreprinzători și investiții. Opțiunea legiuitorului, în fiecare perioadă, este determinată de direcțiile politicii economice a statului, de nevoile de dezvoltare și de stimulare a diferitelor ramuri de activitate, de resursele materiale disponibile și de alți factori, fără ca măsurile de sprijin selective să aibă caracter discriminatoriu (...). Statul are sarcina de a orienta economia înspre desfășurarea acelor activități care sunt necesare și creatoare de bunăstare individuală și colectivă și adoptă măsuri pentru a susține economia în ansamblul său ori parțial, în unele domenii de activitate. 115. Economia de piață este un concept viu, evolutiv, are în vedere situația socio-economică a statului de la un moment dat și nu are un conținut invariabil. Statul, în virtutea obligației sale constituționale prevăzute de art. 135 din Legea fundamentală, trebuie să manifeste o atitudine flexibilă în stimularea operatorilor economici în promovarea progresului, în libertatea de a întreprinde și de a le crește eficiența (...). 116. Având în vedere că proprietatea privată se află la baza economiei de piață în cadrul căreia nu poate fi negat rolul statului, acesta trebuie să asigure, în esență, dezvoltarea economică a țării prin punerea în valoare a bunurilor în proprietatea sa, publică sau privată, chiar și prin asigurarea dezvoltării proprietății private a celorlalte subiecte de drept. (...) 120. Așadar, transferul gratuit al bunurilor proprietate privată a statului se poate realiza prin lege, în condițiile art. 44, 47 și 135 din Constituție, având în vedere obligația constituțională a statului de a lua măsurile de dezvoltare economică și de creare a cadrului favorabil valorificării factorilor de producție, sub condiția reglementării unor garanții necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit”.

Dacă în cazul Legii pentru modificarea și completarea Legii camerelor de comerț din România nr. 335/2007, în analiza căreia a fost pronunțată Decizia nr. 139/2021, erau stabilite interdicții de vânzare, de ipotecare sau de schimbare a destinației terenurilor pe o perioadă de 49 de ani de la data dobândirii dreptului de proprietate, sub sancțiunea nulității absolute a hotărârii de predare a proprietății și a repunerii în situația anterioară, pentru ducerea la îndeplinire a finalității urmărite prin transferul realizat, în cazul legii supuse controlului de constituționalitate, nu există reglementate niciun fel de garanții în acest sens.

Legea criticată transferă, prin simpla cerere, dreptul de proprietate asupra terenurilor din categoria curți-construcții către proprietarii construcțiilor respective, cu titlu gratuit, fără a institui minime garanții necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a unui scop urmărit în cadrul vreunei direcții concrete a politicii economice a statului.

Dacă scopul declarat al inițiativei legislative este de a genera „*un efect pozitiv asupra proprietarilor construcțiilor*”, și asupra „*întregului mediu de afaceri*”, nicio normă din legea supusă controlului de constituționalitate nu garantează că, odată dobândită proprietatea asupra terenurilor aferente construcțiilor, proprietarii construcțiilor își vor continua activitatea economică, vor produce bunăstare, locuri de muncă sau vor folosi respectiva infrastructură agricolă pentru a aduce valoare adăugată economiei naționale.

În absența oricăror garanții care să asigure folosirea terenurilor în acest scop, dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor în discuție de către deținătorii construcției poate fi urmată de orice operațiuni, inclusiv înstrăinarea lor imediată, subsecventă și valorificarea respectivelor active. Or, într-o atare situație, o astfel de opțiune majoră a legiuitorului referitoare la patrimoniul statului român ar genera o diminuare ireversibilă a acestuia.

În privința terenurilor aflate în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, considerentele dezvoltate cu privire la terenurile aflate în domeniul public al acestora se aplică în mod similar. Absența oricărui acord al unității administrativ-teritoriale conduce la încălcarea art. 120 alin. (1) din Constituție privind autonomia locală, iar reglementarea prin lege a unui transfer gratuit al terenurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, la cerere, în patrimoniul unor persoane fizice sau juridice, încalcă și competența autorităților locale, fiind contrară art. 1 alin. (4) și (5) din Constituție, Parlamentul

acționând cu depășirea competențelor constituționale.

Din această perspectivă, prevederile art. I din legea criticată încalcă art. 44 alin. (2) din Constituție potrivit căruia proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular, cu consecințe și pe planul respectării atributelor pe care le conferă dreptul de proprietate titularului său: *usus, fructus și abusus*. De altfel, la art. 4 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 se prevede că „*Administrarea domeniului de interes public național se face de către organele prevăzute de lege, iar administrarea domeniului public de interes local se face de către primării sau, după caz, de către prefecturi*”.

Legea supusă controlului de constituționalitate vizează construcții edificate de unele entități din domeniul agricol, precum foste cooperative agricole de producție (CAP), foste asociații economice intercooperatiste, foste întreprinderi agricole de stat (IAS), foste societăți comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, foste stațiuni de mașini agricole (SMA), foste cooperative meșteșugărești ori „*alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora*”.

Deși, potrivit art. I din legea criticată, terenurile vizate sunt „*terenurile aferente acestor construcții*”, terenuri având categoria curți-construcții, în privința terenurilor cu destinație agricolă aflate în proprietatea privată a statului, cadrul legal actual stabilește că, în cazul acestora, Agenția Domeniilor Statului (ADS) exercită, în numele statului, prerogativele dreptului de proprietate. Astfel, potrivit art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 268/2001, se prevede că: „*Agenția Domeniilor Statului, instituție publică cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, are următoarele atribuții: a) exercitarea în numele statului a prerogativelor dreptului de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului privat al statului;*”.

În prezent, exercitarea în numele statului a prerogativelor dreptului de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului privat al statului este realizată de către Agenția Domeniilor Statului, instituție publică cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, care poate valorifica respectivele terenuri doar în modalitățile prevăzute de lege. În aceste condiții, stabilirea unei modalități alternative de transfer, cu titlu gratuit, a terenurilor din categoria curți-construcții creează un mecanism legal lipsit de claritate și previzibilitate și

prin raportare la atribuțiile ADS, mecanism legal ce nu este coordonat cu legislația în domeniu, aspect care, la rândul său, contravine normelor de tehnică legislativă.

În strânsă legătură cu atribuțiile Agenției Domeniilor Statului în materie, legiuitorul a statuat, în mod expres, că această instituție predă terenuri cu destinație agricolă numai pentru reconstituirea (retrocedarea) dreptului de proprietate a foștilor proprietari și moștenitorilor acestora, deposedați abuziv de regimul comunist, iar nu și pentru constituirea dreptului de proprietate. Această soluție reiese din interpretarea coroborată a mai multor dispoziții legale, precum: art. 3 alin. (3) și art. 7 alin. (7) din Legea nr. 268/2001, art. 9 din H.G. nr. 626/2001 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare 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, art. 47 din H.G. nr. 890/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor, art. 6 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, precum și art. 13 și art. 14 din H.G. nr. 401/2013 pentru aprobarea Normelor de aplicare a Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România.

3. Lipsa unor delimitări și criterii în lege prin raportare la regimul juridic al terenurilor, cu afectarea unor garanții ale dreptului de proprietate publică și privată

Inițial, alineatul (3) al art. 24 din Legea nr. 18/1991 a fost introdus prin Legea nr. 231/2018, cu scopul: *„rezolvării situației juridice a terenurilor situate în intravilanul localităților, pe care sunt amplasate construcții ale fostelor cooperative de producție, asociații economice intercooperatiste și ale fostelor cooperative de consum”, „fără a aduce nicio tulburare celor care au intrat deja în proprietate prin titlurile eliberate sau numai prin punerea în posesie în baza actelor respective”.*

La art. I pct. 2 din acest act normativ, se prevedea că: *«2. La articolul 24,*

după alineatul (2) se introduce un nou alineat, alineatul (3), cu următorul cuprins: „(3) Terenurile situate în intravilanul localităților, aferente construcțiilor edificate de către fostele cooperative de producție, fostele asociații economice intercooperatiste și fostele cooperative de consum, se înscriu în proprietatea actualilor deținători, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții: a) sunt deținători de construcții de la data dobândirii și până la data solicitării înscrierii dreptului de proprietate; b) fac dovada că imobilul este înregistrat în registrul agricol și a plății impozitelor și taxelor în conformitate cu prevederile legale; c) pentru terenul aferent construcției nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate; d) terenurile nu sunt în proprietatea publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale”».

Prin Legea nr. 87/2020 a fost eliminată sintagma „terenurile situate în intravilanul localităților” și a fost extinsă sfera entităților prin introducerea sintagmei „ori de alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora”. În plus, prin modificările aduse a fost eliminată condiția din cuprinsul art. 24 alin. (3) lit. d) potrivit căreia: „terenurile nu sunt proprietatea publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale”, ceea ce a presupus eliminarea unei garanții privind bunurile proprietate publică și caracterul inalienabil al acestora. Astfel, la articolul unic pct. 1 din acest act normativ se prevedea că: «1. La articolul 24, alineatul (3) se modifică și va avea următorul cuprins: „(3) Terenurile aferente construcțiilor edificate de către fostele cooperative agricole de producție, de fostele asociații economice intercooperatiste, de fostele organizații și entități ale cooperatiei de consum, indiferent de denumirea acestora, precum și ale altor construcții aflate în proprietate privată se înscriu, la cerere, în proprietatea actualilor deținători, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții: a) sunt deținători de construcții de la data dobândirii și până la data solicitării înscrierii dreptului de proprietate; b) fac dovada că imobilul este înregistrat în registrul agricol și a plății impozitelor și taxelor aferente în conformitate cu prevederile legale; c) pentru terenul aferent construcției nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate”».

Ulterior, prin Legea nr. 263/2022 norma a fost modificată prin introducerea sintagmei „proprietarii actuali ai construcțiilor” și prin introducerea competenței emiterii, la cerere, de către comisia județeană de fond funciar, de titluri de proprietate, mecanismul anterior referindu-se la înscrierea directă a dreptului de proprietate asupra terenurilor. Totodată, au fost modificate condițiile pentru

solicitant, în sensul eliminării condiției de a fi deținători neîntreruși ai construcției, de la data dobândirii și până la momentul solicitării înscrierii dreptului de proprietate, dar și a condiției privind înregistrarea prealabilă în registrul agricol, noua condiție de la litera b) referindu-se doar la „*dovada înregistrării construcției în registrul agricol*”. Totodată, condiția privind faptul că „*nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate*” a fost completată cu sintagma „*în favoarea altei persoane*”.

Forma în vigoare a art. 24 alin. (3) prevede următoarele: „*Pentru proprietarii actuali ai construcțiilor edificate de către fostele cooperative agricole de producție, de fostele asociații economice intercooperatiste, de fostele organizații și entități ale cooperăției de consum ori de alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora, comisia județeană de fond funciar va emite, la cerere, titluri de proprietate privind constituirea dreptului de proprietate pentru terenurile aferente acestor construcții, terenuri având categoria de curți-construcții, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții: a) solicitanții fac dovada proprietății asupra construcțiilor; b) solicitanții fac dovada înregistrării construcției în registrul agricol, cu excepția persoanelor pentru ale căror construcții nu există obligația legală de înscriere în registrul agricol, precum și dovada plății impozitelor și taxelor aferente acestora în conformitate cu prevederile legale; c) pentru terenul aferent construcției nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate în favoarea altei persoane*”.

Prin modificările aduse Legii nr. 18/1991, conținutul art. 24 alin. (3) s-a îndepărtat de la scopul inițial, permițând oricăror proprietari, chiar succesivi, ai construcțiilor, indiferent de data dobândirii acestora și indiferent de momentul înscrierii în Registrul agricol, să solicite emiterea titlului de proprietate.

3.1. Absența unor criterii legale și lipsa corelării cu legislația în vigoare privind patrimoniul entităților prevăzute în legea criticată

Legea supusă controlului de constituționalitate extinde sfera entităților care au edificat construcții, fără a face o distincție între regimul juridic al acestora și fără a ține cont de legislația în vigoare privind modalitățile de transfer a patrimoniului.

Pentru fiecare entitate nou-introdusă în textul alin. (3) al art. 24 din Legea nr. 18/1991, respectiv foste întreprinderi agricole de stat, foste societăți comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, foste stațiuni de mașini agricole, foste cooperative meșteșugărești, se impunea analizarea modalității specifice de preluare

a patrimoniului, prin raportare la actul normativ în baza căruia s-au înființat și funcționează, și adoptarea unei soluții legislative distincte.

Astfel, în cazul cooperativelor agricole de producție (CAP), situația terenurilor a fost reglementată încă din anul 1991, prin dispozițiile art. 29 din Legea nr. 18/1991. Potrivit acestui articol: *„(1) Construcțiile agrozootehnice, atelierelor de industrie mică, mașinile, utilajele și alte asemenea mijloace fixe, ce au aparținut cooperativei agricole de producție desființate, precum și terenurile de sub acestea, ca și cele necesare utilizării lor normale, plantațiile de vii și pomi și animalele devin proprietatea membrilor asociațiilor de tip privat, cu personalitate juridică, dacă se vor înființa”*. Așadar, terenurile au devenit fie proprietatea membrilor asociațiilor de tip privat, cu personalitate juridică, dacă s-au înființat astfel de asociații, fie s-au vândut prin licitație publică, în cazul în care nu s-au constituit asemenea asociații. Art. 29 alin. (7) din Legea nr. 18/1991 stabilește că: *„Bunurile prevăzute la alin. (1), care nu se vând în termen de un an de la data desființării cooperativei agricole de producție, trec în proprietatea privată a comunelor, orașelor și a municipiilor unde acestea sunt situate, fără nici o despăgubire, și în administrarea primăriilor”*. Terenurile care nu s-au vândut în termen de un an de la data desființării cooperativei agricole de producție au trecut în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale unde sunt situate.

În ceea ce privește cooperativele meșteșugărești, potrivit art. 107 alin. (1) din Legea nr. 1/2005 privind organizarea și funcționarea cooperației: *„Terenurile transmise în folosință pe durată nedeterminată și fără plată în vederea realizării de construcții pentru activitatea organizațiilor cooperației de consum și meșteșugărești, precum și a asociațiilor cooperatiste, existente până la data intrării în vigoare a prezentei legi, care nu sunt revendicate și pe care au fost realizate construcții conform legii, își mențin acest regim juridic pe toată durata existenței construcțiilor respective sau până la trecerea lor, cu plată, în proprietatea societății cooperative”*. Prin Decizia nr. 913/2009, Curtea Constituțională a declarat norma menționată neconstituțională, reținând că *„obligarea autorităților administrației publice centrale sau locale, prin norme imperative, de a atribui în folosință gratuită terenurile, pe toată durata existenței construcțiilor respective sau până la trecerea lor, cu plată, în proprietatea societății cooperative, determină încălcarea dreptului acestor autorități de a exercita stăpânirea efectivă, directă și nemijlocită, prin putere proprie și în interes propriu, a bunurilor imobile proprietate privată, de a le folosi și de a culege fructele civile. Cooperativele și*

asociațiile de cooperative sunt persoane juridice private care prin obiectul lor de activitate nu sunt de utilitate publică, ceea ce ar justifica transmiterea folosinței gratuite a terenurilor prevăzute de art. 107 alin. (1). De asemenea, instituirea prin Legea nr. 1/2005 a unor măsuri prin care statul sprijină dezvoltarea societăților cooperative, garantând un regim «care să nu fie mai puțin favorabil decât cel acordat altor agenți economici», nu poate justifica limitarea exercitării de către autoritățile administrației publice centrale sau locale, în proprietatea cărora se află terenurile în cauză, a atributelor esențiale ale dreptului de proprietate, în sensul transmiterii gratuite a folosinței acestora”.

Considerentele Curții Constituționale sunt aplicabile în situația supusă analizei, *a fortiori*, având în vedere că soluția legislativă vizează trecerea gratuită în proprietatea beneficiarilor, iar nu doar în folosința acestora, a terenurilor menționate. Acest fapt este de natură a prejudicia pe actualul proprietar - statul sau o unitate administrativ-teritorială - cu încălcarea garanțiilor dreptului de proprietate publică, privată sau a competenței autorităților locale de a-și administra patrimoniul, contrar art. 44, art. 120 și art. 136 din Constituție.

Pe de altă parte, legea criticată vizează acordarea unui drept de proprietate cu titlu gratuit, în temeiul Legii fondului funciar, contrar dispozițiilor cuprinse în Legea nr. 1/2005 privind organizarea și funcționarea cooperăției, care stabilesc doar dreptul de preempțiune la cumpărare, concesiune sau închiriere, fără a interveni și asupra acestei legi.

Așadar, cele două reglementări conțin soluții legislative neconcordante, ceea ce contravine art. 2 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Or, nerespectarea normelor de tehnică legislativă contravine principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale, ale cărei decizii sunt obligatorii, cu aplicabilitate *erga omnes*. Într-o atare situație, intervenția legiuitorului contravine și art. 147 alin. (4) din Constituție.

În ceea ce privește fostele stațiuni de mașini agricole (SMA), introducerea acestei categorii în cuprinsul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 18/1991 nu este corelată cu actualul cadru normativ privind patrimoniul acestor entități. Potrivit art. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 192/1991, în baza căreia au fost înființate societățile comerciale pentru mecanizarea agriculturii și prestări de servicii în domeniul

mecanizării agriculturii: *„Pe data înființării societăților comerciale pe acțiuni, stațiunile pentru mecanizarea agriculturii și trusturile pentru mecanizarea agriculturii menționate la rubrica nr. 7 din anexă nr. 1 își încetează activitatea. Activul și pasivul stațiunilor pentru mecanizarea agriculturii și ale trusturilor pentru mecanizarea agriculturii, care își încetează activitatea se preiau de către societățile comerciale nou înființate”*.

În baza Legii nr. 55/1995 pentru accelerarea procesului de privatizare, cu privire la privatizarea societăților comerciale prestatoare de servicii pentru agricultură de tip „Agromec”, „Servagromec” și „Agroservice”, a fost emisă Hotărârea de Guvern nr. 855/1995, prin care au fost aprobate norme metodologice pentru constituirea unor comisii de evaluare a acestor entități în vederea privatizării societății comerciale prestatoare de servicii pentru agricultură.

Potrivit art. 5 din aceste norme, pentru terenurile aflate în patrimoniul sau în administrarea societăților comerciale prestatoare de servicii pentru agricultură (patrimoniul fostelor SMA-uri) au fost eliberate certificate de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor necesare activității societății comerciale. Astfel, fostele stațiuni de mașini agricole (SMA), care fac și ele obiectul modificării legislative, sub aspectul reglementării dreptului de proprietate asupra terenului vizat, se găsesc în aceeași situație de necorelare a reglementării juridice cu privire la bunurile imobile constând în curți-construcții, pe care se află construcțiile în care își desfășoară activitatea.

Art. 22 din Legea nr. 55/1995 pentru accelerarea procesului de privatizare prevede următoarele: *„(1) Societățile comerciale prestatoare de servicii pentru agricultură de tip «Agromec», «Servagromec» și «Agroservice», precum și societățile comerciale de tip «Avicola», «Suinprod» și «Suintest» se pot diviza în vederea privatizării, pe baza raportului de evaluare întocmit de comisii formate din reprezentanți ai Fondului Proprietății de Stat. Raportul de evaluare va cuprinde și utilajele neamortizate și nefolosite, valoarea acestora pe baza indicilor de folosire putând ajunge până la valoarea de recuperare a materialelor. (2) La privatizarea societăților comerciale prevăzute la alin. (1), producătorii, deținători de terenuri agricole, beneficiază de dreptul de preferință la cumpărarea acțiunilor reprezentând, în cazul fiecărei societăți comerciale, o cotă totală de până la 30% din valoarea capitalului social. La privatizarea societăților comerciale care au ca obiect de activitate prelucrarea și industrializarea produselor agricole,*

producătorii, deținători de terenuri agricole, care întrețin relații contractuale cu caracter de continuitate cu societățile comerciale respective, beneficiază de dreptul de preferință la cumpărarea acțiunilor reprezentând o cotă totală de până la 20% din valoarea capitalului social, în cazul fiecărei societăți comerciale”.

Noua soluție legislativă nu este concordantă cu dispozițiile *de lege lata* în această materie, încălcând și sub acest aspect - al reglementării regimului juridic al patrimoniului fostelor stațiuni pentru mașini agricole - normele ce disciplinează elaborarea actelor normative.

Astfel, potrivit art. 16 din Legea 24/2000, intitulat *„Evitarea paralelismelor”*, legiuitorul a statuat că: *„(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere. (2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice”*. Deși normele nu sunt identice, există două soluții diferite privind terenurile acestor entități cuprinse în două acte distincte, ceea ce contravine exigențelor de calitate a legii.

De asemenea, potrivit art. 13 din Legea nr. 24/2000: *„Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune”*. Exigențele normelor de tehnică legislativă reprezintă imperative care decurg din principiul legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție. Prin reglementarea acestora, *„legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare”* (Decizia nr. 26/2012, Decizia nr. 271/2022).

Nu în ultimul rând, intervenția legislativă nu este corelată nici cu prevederile 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 care a reglementat cadrul juridic privind privatizarea societăților comerciale agricole care dețin în exploatare terenuri cu destinație

agricolă, constituite în conformitate cu Legea nr. 15/1990.

Legea nr. 268/2001 stabilește, la art. 4 lit. a), b) și j), atribuțiile Agenției Domeniilor Statului în privința exercitării prerogativelor dreptului de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului privat al statului, gestionarea și exploatarea eficientă a patrimoniului de stat sau acordarea dreptului de suprafață pe terenurile agricole având clasele de calitate IV și V (...) pe terenurile având categoria de folosință curți-construcții . Potrivit art. 7 alin. (4) din această lege, delimitarea patrimoniului s-a realizat prin înscrierea dreptului de proprietate a statului, fiind inventariate și terenurile care fac obiectul reconstituirii dreptului de proprietate.

Dată fiind imposibilitatea unei delimitări precise a suprafețelor de teren vizate de legea supusă controlului de constituționalitate, normele criticate nu sunt corelate nici cu Legea nr. 268/2001 din perspectiva patrimoniului societăților comerciale agricole.

3.2. Introducerea unor norme lipsite de claritate și previzibilitate, cu încălcarea exigențelor de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative: „*forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor*”, iar, potrivit art. 36 alin. (1) din același act normativ, „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”.

Or, legea supusă controlului de constituționalitate nu respectă exigențele de claritate și previzibilitate a legii din perspectiva Legii nr. 24/2000, neclaritatea și imprecizia unora dintre sintagmele utilizate în cuprinsul acesteia încălcând standardele de calitate a legii, contrar principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale.

Prin Decizia nr. 106/2014, instanța constituțională a stabilit că și în situația în care textele constituționale indicate nu stabilesc în mod expres exigențe privitoare la calitatea legislației, realizând interpretarea lor în concordanță cu

prevederile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituțională a stabilit o serie de criterii care trebuie respectate în activitatea de legiferare, respectiv *„precizie, previzibilitate și predictibilitate pentru ca subiectul de drept vizat să își poată conforma conduita, astfel încât să evite consecințele nerespectării lor”*. Totodată, în jurisprudența sa, instanța constituțională a statuat, în esență, că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cerința preciziei se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, iar cea a previzibilității legii are în vedere scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr. 183/2014). De asemenea, în dezvoltarea acestor cerințe, prin Decizia nr. 51/2016, Curtea Constituțională a mai reținut că aceasta: *„pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (normele care guvernează materia interceptării comunicațiilor trebuie reglementate la nivel de lege), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (lex certa, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat). Aceste exigențe trebuie să fie inerente oricărui act normativ”*.

Sintagma *„alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora”*, utilizată în cuprinsul art. I din legea criticată, reprezintă o expresie caracterizată printr-un grad mare de generalitate, aspect de natură a afecta claritatea și previzibilitatea normei, mai ales din perspectiva art. II ce oferă un drept de opțiune cu privire la constituirea dreptului de proprietate pentru toți proprietarii de construcții edificate pe terenurile cu destinație curți-construcții cu privire la aceste terenuri, în limita a 2 ha, inclusiv pe cei avuți în vedere de norma în vigoare.

Având în vedere cadrul legal existent privind entitățile cooperatiste, normele care reglementează patrimoniul acestora, legislația specifică fiecărui tip de entitate, folosirea unei sintagme precum *„alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora”*, prin raportare la emiterea de titluri de proprietate pentru terenurile aferente construcțiilor respective, este de natură să pună în discuție

garanțiile dreptului de proprietate, să afecteze securitatea raporturilor juridice și să contravină exigențelor de calitate a legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție, așa cum au fost acestea reținute în jurisprudența Curții Constituționale, obligatorie potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție.

Totodată, utilizarea în cuprinsul art. I din legea criticată a sintagmei „*fostele societăți comerciale cu capital de stat la data înființării acestora*” este neclară, întrucât, în perioada regimului comunist, această formă de organizare a activității agricole nu exista, fiind neclar și la ce se referă atributul „fostelor”, ce ar fi trebuit să sugereze însușirea de a fi existat în acea perioadă, motiv pentru care este evident că nu se integrează în cuprinsul dispoziției care se preconizează a fi modificată.

De asemenea, condiția de la lit. d) și anume „*solicitanții au formulat cerere în temeiul prezentei legi, pentru o suprafață totală de maxim 2 ha aferente construcțiilor*” este una neclară și aflată în contradicție cu partea introductivă a art. 24 alin. (3). Astfel, dacă condiția de la lit. d) vizează o solicitare de maxim 2 ha „*aferente construcțiilor*”, norma art. 24 alin. (3) obligă comisia județeană de fond funciar să emită titluri de proprietate „*pentru terenurile aferente acestor construcții*” fără a mai preciza o anumită suprafață. O astfel de necorelare a celor două norme poate fi de natură să genereze aplicări neunitare ale acestora, cu impact direct asupra stabilirii unui drept de proprietate asupra terenurilor, în detrimentul actualilor proprietari ai terenurilor.

La rândul său, sintagma „*terenurile aferente acestor construcții*” este una lipsită de precizie și previzibilitate, nefiind clar dacă se referă la suprafețele de teren aferente amprentei la sol a clădirilor edificate de diferitele entități cooperatiste, la suprafețele parcelelor delimitate potrivit evidențelor de cadastru și publicitate imobiliară pe care se află respectivele clădiri sau la alte suprafețe de teren, în absența unor criterii de delimitare a acestora, fiind imposibil de stabilit întinderea acestora și, implicit, conținutul obligației pentru comisia de fond funciar.

Potrivit Ordinului nr. 600/2023 al Directorului general al ANCPI pentru aprobarea Regulamentului de recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară, publicat în Monitorul Oficial Partea I nr. 125 din 14 februarie 2023, art. 284 definea „*suprafața aferentă construcției*” ca fiind „*suprafața de teren pe care se află clădirea, compusă atât din suprafața construită, cât și din cea neconstruită necesară, potrivit naturii sau destinației construcției, pentru a asigura exploatarea normală a acesteia. Pentru clădirile individuale suprafața aferentă*

construcției este suprafața construită la sol sau proiecția la sol a perimetrului exterior al etajelor superioare sau a subsolurilor, inclusiv al balcoanelor, scărilor și altor elemente constructive, dacă acestea depășesc planul fațadei. Pentru clădirile de tip condominiu suprafața aferentă construcției este suprafața construită la sol sau proiecția la sol a perimetrului exterior al etajelor superioare sau a subsolurilor, inclusiv al balcoanelor, scărilor și altor elemente constructive, dacă acestea depășesc planul fațadei împreună cu toate părțile aflate în coproprietate forțată conform legii, actelor de proprietate sau voinței părților, cum ar fi, căile de acces, curțile, grădinile, ghețele, locuri de joacă și altele asemenea. În situația în care această suprafață nu este menționată în certificatul de atestare a edificării construcției ea se determină prin măsurători, pe baza autorizației de construire și a documentației tehnice anexată acesteia ”.

Totodată, „suprafața construită la sol” era definită ca fiind „suprafața construită la nivelul solului, cu excepția teraselor descoperite ale parterului care depășesc planul fațadei, a platformelor, scărilor de acces. Proiecția la sol a balcoanelor a căror cotă de nivel este sub 3,00 m de la nivelul solului amenajat și a logiilor închise ale etajelor se include în suprafața construită”.

Ulterior, prin Ordinul nr. 1255/2023 privind modificarea și completarea Regulamentului de recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară, aprobat prin Ordinul directorului general al Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară nr. 600/2023, definiția suprafeței aferente construcției a fost eliminată din cuprinsul actului infralegal. Așadar, în prezent, potrivit legislației în vigoare, nu există nicio definiție legală a acestei sintagme și, date fiind implicațiile acesteia, de stabilire a întinderii dreptului de proprietate asupra unor terenuri, aceasta trebuie să fie definită și reglementată printr-un act cu forța unei legi organice, în conformitate cu art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție, asigurând minime garanții pentru protecția dreptului de proprietate.

4. Art. II din legea criticată încalcă art. 1 alin. (4) și (5), art. 16, art. 44, art. 136 și art. 147 alin. (4) din Constituție

Art. II din legea supusă controlului de constituționalitate stabilește că „în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, proprietarii actuali ai construcțiilor edificate, prevăzuți la art. 23 alin. (3) din Legea fondului funciar nr.18/1009, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu

modificările aduse prin prezenta lege, pot depune cerere, personal sau prin poștă, cu confirmare de primire, pentru emiterea titlului de proprietate, la primăria localităților în a căror rază teritorială se află terenul”.

Prin această dispoziție, introdusă în Camera decizională, legiuitorul dă dreptul la constituirea dreptului de proprietate asupra „*terenurilor aferente*” pentru toți proprietarii de construcții edificate pe terenurile cu destinație curți-construcții cu privire la acestea, în limita a 2 ha și, mod corelativ, stabilește obligația comisiilor de fond funciar de a emite titlurile de proprietate.

Această normă are o natură juridică mixtă, nu doar procedurală, ci și substanțială, dând naștere unui drept patrimonial, pentru obținerea căruia beneficiarul trebuie să urmeze o anumită procedură: să trimită o cerere, cu confirmare de primire, personal sau prin poștă; să fie adresată primăriei în a cărei rază teritorială se află terenul; termenul de depunere a acestei cereri să nu depășească 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

În prezent, pentru motivele arătate anterior, situația juridică a terenurilor „*aferente construcțiilor*” poate fi una variată: terenuri aflate în domeniul public sau privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale. Chiar dacă una dintre condițiile prevăzute de art. 24 alin. (3) se referă la faptul că „*nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate în favoarea altei persoane*”, legea nu reglementează situația procedurilor aflate în derulare privind constituirea sau reconstituirea dreptului de proprietate, aflate fie într-o fază administrativă, fie într-o fază judiciară. Într-o atare situație, noua normă are un impact direct asupra acestor proceduri aflate în derulare, nesoluționate definitiv sau chiar asupra unor situații soluționate definitiv de instanțele de judecată în care s-au respins solicitările formulate.

Lipsa de claritate a sferei entităților pentru care se aplică noua soluție legislativă, nereglementarea distinctă a situației juridice a terenurilor, confuzia cu privire la suprafețele solicitate, nedelimitarea acestora, necorelarea cu dispozițiile aflate în vigoare în materie de patrimoniu al fostelor entități cooperatiste și absența oricăror norme privind situațiile în curs sunt de natură să genereze atât un tratament diferențiat pentru persoanele îndreptățite la recunoașterea unui drept de proprietate, contrar art. 16 din Constituție, cât și să pună în discuție securitatea raporturilor juridice, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție.

Prin raportare la ansamblul criticilor invocate, apreciem că într-un domeniu esențial precum cel al protejării proprietății publice și private a statului și a unităților administrativ-teritoriale, legiuitorul trebuie să fundamenteze temeinic astfel de intervenții și să instituie norme clare, cu respectarea tuturor exigențelor constituționale, apte să asigure un just echilibru între politicile de susținere și dezvoltare economică și protecția patrimoniului statului.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 este neconstituțională.



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS-WERNER IOHANNIS**