



GUVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

### **PUNCT DE VEDERE**

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind vânzarea terenurilor aflate în domeniul privat al statului, cu destinație curți-construcții, aferente activelor (construcții) din patrimoniul societăților comerciale cu capital de stat la data înființării lor, vândute persoanelor fizice/juridice, în cadrul procesului de privatizare sau lichidare a societăților*”, inițiată de domnul deputat Petru Călian – Grupul parlamentar al PD-L (Bp. 537/2011).

### **I. Principalele reglementări**

Această propunere legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului legislativ în vederea vânzării „*terenurilor din domeniul privat al statului, cu destinația curți-construcții, aferente activelor (construcții) vândute potrivit legii persoanelor fizice/juridice în cadrul procesului de privatizare sau lichidare a societăților comerciale cu capital de stat la data înființării lor*”.

## II. Observații

1. Potrivit prevederilor art. 15 alin. (2) din *Constituția României, republicată*, legea produce efecte numai pentru viitor, neavând efecte retroactive.

Prin **art. 1 alin. (1)** din propunerea legislativă se creează premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 15 alin. (2) din *Legea fundamentală*, în sensul că se validează cu caracter retroactiv neîndeplinirea anumitor obligații ce reveneau în sarcina autorităților publice centrale și locale, precum și a managerilor societăților comerciale în temeiul art. 19 și art. 20 din *Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea activităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, cu modificările și completările ulterioare*, precum și în temeiul *Hotărârii Guvernului nr. 834/1991 privind stabilirea și evaluarea unor terenuri deținute de societățile comerciale cu capital de stat, cu modificările și completările ulterioare*, în temeiul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, cu modificările și completările ulterioare* și al *Legii nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, cu modificările și completările ulterioare* (Inventarierea patrimoniului unităților economice de stat supuse transformării în societăți comerciale, evaluarea și stabilirea capitalului societăților comerciale; determinarea terenurilor aflate în patrimoniul societăților comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, necesare desfășurării activității conform obiectului lor de activitate; eliberarea certificatelor de atestare a dreptului de proprietate asupra acestora; precum și majorarea capitalului acestor societăți comerciale ca urmare a emiterii certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor menționate).

2. Conform art. 136 alin. (4) din *Constituție*, „*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*”.

Prin **art. 1 alin. (2)** al inițiativei legislative se creează premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la prevederile art. 136 alin. (4) din *Legea fundamentală*, prin prevederea potrivit căreia autoritatea care deține în administrare bunul imobil poate vinde bunurile imobile prevăzute la **art. 1** din inițiativa legislativă. Or, dreptul de administrare este un drept real, care are altă natură juridică decât dreptul de proprietate. El fiind născut în temeiul

unui act administrativ de dare în administrare, nu conferă titularului decât dreptul de a poseda, de a întrebuința bunul, nu pentru uzul său, ci pentru realizarea obiectivelor pentru care i-a fost atribuit bunul.

Prin prevederea că bunul se află în administrarea unei autorități se creează percepția că anumite bunuri dintre cele care ar intra sub incidența prezentei propuneri legislative ar putea avea regimul unor bunuri proprietate publică a statului. Or, dispoziția constituțională prevede că bunurile proprietate publică sunt inalienabile, neputând fi înstrăinate. Curtea Constituțională, în *Decizia nr. 269/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. II pct. 1, 2, 5, 9, 11 și 12 din Legea nr. 328/2006 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 39/2005 privind cinematografia, astfel cum au fost modificate prin pct. 8 al articolului unic din Legea nr. 303/2008 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2008 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 39/2005 privind cinematografia, precum și pentru modificarea Legii nr. 328/2006 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 39/2005 privind cinematografia*, a statuat că „Art. 136 alin. (2) din Constituție prevede că „Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale”. Așadar, reglementarea posibilității ca, prin procedura de privatizare, bunuri ce au intrat în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale să poată fi înstrăinate către terți, prin vânzare-cumpărare, încalcă flagrant principiul inalienabilității acestora”.

În consecință, textul propunerii legislative ar fi trebuit să aibă în vedere circumstanțierea cu o mai mare precizie a calității de vânzător în contractele de vânzare-cumpărare ce urmează a fi încheiate în temeiul acestui demers legislativ.

Tot în ceea ce privește **art. 1 alin. (2)** din propunerea legislativă, considerăm că ar fi fost necesară utilizarea sintagmei „*instituție publică implicată*”, întrucât, potrivit art. 3 lit. g) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997*, „*instituție publică implicată înseamnă Autoritatea pentru Privatizare și Administrarea Participațiilor Statului sau orice minister de resort ori, după caz, o autoritate a administrației publice locale, care are atribuții de privatizare a unei societăți comerciale*”.

La **art. 1 alin. (2<sup>1</sup>)**, se propune ca sumele obținute din vânzarea bunurilor să constituie venit la bugetul de stat sau la bugetul local, în condițiile legii.

Menționăm că actul normativ care reglementează destinația veniturilor încasate de instituțiile implicate în procesul de privatizare este *Ordonanța de*

*urgență a Guvernului nr. 113/2006 privind înființarea Fondului național de dezvoltare, cu modificările ulterioare, dar aceasta nu reglementează și destinația sumelor obținute din vânzarea terenurilor prevăzute la art. 1 alin. (1) din propunerea legislativă.*

3. *Constituția României* consacră, la art. 121, principiul autonomiei locale.

Prin **art. 2** al inițiativei legislative se creează premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 121 din *Constituție*, care reglementează principiul autonomiei locale. Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa, că „*Prin înlăturarea posibilității autorităților publice locale de a dispune în mod liber de bunurile aflate în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, în sensul de a opta sau nu pentru vânzarea acestora, se încalcă în mod vădit dreptul unităților administrativ-teritoriale de exercitare a prerogativei dispoziției, ca atribut ce ține de esența dreptului de proprietate*”. În măsura în care legiuitorul dispune înstrăinarea unor terenuri din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, aceasta are ca efect afectarea prerogativei dispoziției, ca atribut al dreptului de proprietate.

De asemenea, prin **art. 2** din propunerea legislativă se dorește clarificarea situației juridice a terenurilor și intabularea acestora în cartea funciară înainte de vânzarea lor, ceea ce ar putea semnifica fie intrarea bunului în patrimoniul societății comerciale, fie păstrarea lui în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale și în administrarea unei persoane juridice, în text neprecizându-se cum se va realiza clarificarea regimului juridic al acestor terenuri, ci instituindu-se obligația ca aceste terenuri să poată fi vândute proprietarilor de active (construcții). Or, potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997*, înstrăinarea bunurilor din patrimoniul societăților comerciale se face cu aprobarea adunării generale a acționarilor, prin licitație deschisă cu strigare, cu adjudecare la cel mai mare preț obținut pe piață (art. 24 din ordonanță). Autoritățile administrației publice locale au dreptul de a dispune de bunurile proprietate publică sau privată ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, în conformitate cu principiul autonomiei locale, potrivit art. 121 din *Constituție* și art. 10 din *Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Totodată, prin **art. 2** se precizează generic că terenurile vor fi vândute, fără să se precizeze cine este cumpărătorul acestora. În consecință, propunerea legislativă ar fi trebuit să circumstanțieze cu claritate care sunt

părțile contractului de vânzare-cumpărare, prin identificarea precisă, fără echivoc atât a cumpărătorului, cât și a vânzătorului în contractele încheiate potrivit inițiativei legislative.

4. Prin **art. 3** al inițiativei legislative se precizează că proprietarii de active pot cumpăra terenurile aferente dacă acestea sunt deținute în baza unui contract valabil, *per a contrario* cele care nu sunt deținute în baza unui contract valabil sau pentru care nu există astfel de contracte neputând face obiectul contractului de vânzare-cumpărare. Se creează, astfel, discriminare între proprietarii de active.

Mai mult, această dispoziție este într-un raport antinomic și cu *Expunerea de motive* în care se precizează că nu toți proprietarii încheie contracte de exploatare sau de locațiune, statul fiind prejudiciat prin neîncasarea contravalorii folosinței bunului. Propunerea legislativă, trecând peste aspectele de neconstituționalitate expuse anterior, este lipsită de o structurare a ideilor, întrucât nu stabilește cu claritate care sunt terenurile ce pot face obiectul vânzării: fie pot fi vândute toate terenurile la care se face referire la **art. 1**, fie pot fi vândute doar acelea care sunt deținute în baza unui contract valabil proprietarilor de active.

La **art. 3 alin. (2)**, se precizează că prețul de vânzare este prețul pieței care se stabilește pe baza unui raport de evaluare întocmit de un evaluator autorizat selectat potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare*, iar la **art. 4** se precizează din nou că vânzarea se face la valoarea de piață estimată conform cu recomandările *Standardelor Internaționale de Evaluare* printr-un raport de evaluare întocmit de un expert evaluator, membru al Asociației Naționale a Evaluatorilor din România.

Apreciem că reglementarea din cele două articole contravine prevederilor art. 16 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căroră „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”.

De asemenea, trimiterea la Asociația Națională a Evaluatorilor din România nu mai este de actualitate, întrucât, potrivit prevederilor *Ordonanței Guvernului nr. 24/2011 privind unele măsuri în domeniul evaluării*

*bunurilor*, a fost creată Uniunea Națională a Evaluatorilor Autorizați din România, ca organizație profesională de utilitate publică, fără scop patrimonial, din care fac parte evaluatorii autorizați.

5. La **art. 5 alin. (1)**, referirea la un alt act normativ nu este în conformitate cu prevederile art. 39 din *Legea nr. 24/2000*, potrivit căreia „Referirea într-un act normativ la alt act normativ se face prin precizarea categoriei juridice a acestuia, a numărului sau, a titlului și a datei publicării acelui act sau numai a categoriei juridice și a numărului, dacă astfel orice confuzie este exclusă”.

În plus, referirea la „serviciile necesare în aplicarea prevederilor art. 3 și 4” este ambiguă, neclară, motiv pentru care considerăm că ar fi trebuit să se precizeze clar despre ce servicii este vorba (contracte de servicii conform *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006*).

6. La **art. 6**, reglementarea este imprecisă în ceea ce privește forma încheierii contractului de vânzare-cumpărare a terenului. La **lit. a)** se precizează că se încheie în cadrul unui birou notarial.

De altfel, reglementarea este și inutilă, întrucât, potrivit dreptului comun în materie, contractele de vânzare-cumpărare de imobile se încheie prin act autentic notarial. Astfel, inițiatorul ar fi trebuit să aibă în vedere două posibilități pentru elaborarea actului normativ, respectiv fie trimiterea la reglementarea de drept comun, fie instituirea unor reglementări speciale, derogatorii de la dreptul comun.

Apreciem că inițiatorul ar fi putut preciza, la **alin. (1)**, că acel contract se încheie prin act autentic la notarul public, urmând ca, ulterior, la **alin. (2)**, să reglementeze modalitățile de plată a prețului, respectiv integral sau în rate semestriale.

De asemenea, considerăm că ar fi fost în interesul statului ca inițiatorul să fi avut în vedere ipoteza includerii unei dispoziții cu privire la transferul dreptului de proprietate în cazul vânzării cu plata în rate.

Apreciem, totodată, că ar fi fost utilă includerea unor prevederi care să reglementeze ipoteza neplății ratelor succesive de către cumpărător, de exemplu sub forma unei dispoziții că intervine rezoluțiunea de drept a contractului pentru neplata a două rate succesive, cu aplicabilitatea dreptului comun.

În ceea ce privește dobânda, apreciem că ar fi trebuit să se facă referire la dobânda legală și nu la dobânda anuală pentru a nu se contraveni prevederilor art. 2167 coroborate cu art. 2169 din *Codul civil*.

Totodată, la **art. 6 lit. b)**, considerăm că ar fi fost oportun ca pentru achitarea în rate a prețului de vânzare a terenurilor, instituția publică implicată să aplice prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997* și pe cele ale *Hotărârii Guvernului nr. 577/2002 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, cu modificările și completările ulterioare, și a Legii nr. 137/2002*, atât în ceea ce privește garanțiile pe care trebuie să le prezinte cumpărătorul, cât și în ceea ce privește modul de calcul al dobânzii care va fi percepută acestuia.

7. La **art. 7** din propunerea legislativă, în ceea ce privește utilizarea termenului „*bancă*”, trebuie adaptată terminologia cu prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, cu modificările și completările ulterioare*, și trebuie să nu se creeze discriminare între diferitele instituții de credit.

8. La **art. 8 alin. (2)**, se creează un paralelism legislativ, aceeași reglementare fiind și la art. 1666 din *Codul civil*.

9. Prin Constituție sunt consacrate principiile fundamentale pentru o democrație constituțională, respectiv principiul separației și echilibrului puterilor în stat, principiul accesului liber la justiție și principiul independenței justiției.

Prin **art. 10** al inițiativei legislative se creează premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la prevederile art. 1 alin. (4), art. 21 alin. (1), (2) și (3) și art. 124 alin. (1) și (3) din *Constituție*. Astfel, prin soluția legislativă prevăzută la acest articol se prevede că, în cazul existenței unor litigii sub forma acțiunilor de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor care fac obiectul vânzării în temeiul propunerii legislative, vânzarea se va finaliza în termen de 6 luni de la data pronunțării hotărârii judecătorești, dacă aceasta nu prevede altfel.

Din această soluție legislativă ar rezulta că indiferent de soluția pronunțată de instanța judecătorească (fie de admitere a acțiunii care are ca obiect reconstituirea dreptului de proprietate, caz în care nu mai este posibilă vânzarea bunului, fie de respingere a acțiunii care are ca obiect reconstituirea dreptului de proprietate, caz în care, în condițiile legale, ar fi posibilă vânzarea bunului), vânzarea terenurilor prevăzute la **art. 1** din propunerea legislativă trebuie să fie finalizată în termen de 6 luni de la data pronunțării hotărârii judecătorești.

În consecință, deși instanța admite acțiunea dispunând reconstituirea dreptului de proprietate, potrivit legilor de retrocedare, asupra terenului prevăzut la art. 1 din propunerea legislativă, hotărârea judecătorească nu și-ar produce efectele, din moment ce legiuitorul dispune imperativ finalizarea procedurii de vânzare a terenurilor într-un interval de 6 luni de la data pronunțării hotărârii judecătorești. Autoritatea legislativă ar interveni în atribuțiile puterii judecătorești, fiind încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat. De altfel, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, respectiv *Decizia nr. 6/1992* și *Decizia nr. 50/2000*, a precizat că „o prevedere legală, prin care s-ar interzice - fie și numai temporar - executarea unei hotărâri judecătorești ar reprezenta o imixtiune a puterii legislative în procesul de realizare a justiției, fiind contrară principiului constituțional al separației puterilor în stat”.

De asemenea, din redactarea textului s-ar putea deduce că instanța ar pronunța în toate cazurile o hotărâre judecătorească de respingere a acțiunii având ca obiect reconstituirea dreptului de proprietate, ceea ce ar crea premisa unor vicii de neconstituționalitate în raport cu prevederile art. 21 alin. (1), alin. (2) și alin. (3) din *Constituție*, în sensul că s-ar afecta independența judecătorului în pronunțarea hotărârii, care nu ar pronunța o hotărâre în numele legii. Totodată, ar fi lipsit de conținut accesul liber la justiție, justițiabilul având libertatea de a se adresa instanței, dar soluția procesului fiind deja predeterminată de legiuitor.

10. Din punctul de vedere al tehnicii legislative, semnalăm existența unor erori materiale de scriere, cum ar fi, spre exemplu, la **art. 1 alin. (1)** utilizarea sintagmei „*uridice*”, în loc de „*juridice*”, la **art. 2**, utilizarea sintagmei „*întăbulate*”, în loc de „*intabulate*”, la **art. 6 lit. b)** sintagma „*efecturării*” în loc de „*efectuării*”.

De asemenea, se utilizează o terminologie care contravine prevederilor art. 36 din *Legea nr. 24/2000*, care prevede că 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. În acest sens, menționăm **art. 9**, care utilizează sintagma „*se instituie sancțiunea nulității absolute*”, **art. 10** - text echivoc în ceea ce privește stabilirea celor două categorii de termene.

La **art. 1**, numerotarea alineatelor nu corespunde prevederilor art. 48 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000*. Precizăm, de asemenea, că fiind o reglementare nouă în domeniu nu modifică una deja existentă pentru a deveni



aplicabile prevederile art. 60 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000* privind modul de introducere a alineatelor însoțite de un indice cifric, pentru diferențiere.

Totodată, semnalăm existența unor erori materiale cu privire la numerotarea alineatelor de la **art. 7** și **art. 8**, ceea ce nu corespunde prevederilor art. 48 din *Legea nr. 24/2000*, precum și cu privire la enumerările în text, potrivit art. 49 din *Legea nr. 24/2000*.

Semnalăm și inconsecvența în text atunci când se face referire la un alt act normativ. Spre exemplu, la **art. 3 alin. (2)** din propunerea legislativă trimiterea este corect făcută, însă la **art. 5 alin. (1)** trimiterea la același act normativ este incorect făcută, fiind încălcate prevederile art. 50 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000*.

De asemenea, precizăm că se aduce atingere prevederilor art. 35 din *Legea nr. 24/2000* privind sistematizarea ideilor în text, neexistând o conexiune și o grupare a ideilor în ansamblul actului normativ. Actul normativ ar fi trebuit să cuprindă o structură care să aibă dispoziții generale, identificarea obiectului contractului de vânzare-cumpărare, stabilirea clară a părților contractului de vânzare-cumpărare.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,



**Emil BOC**

Domnului senator **Vasile BLAGA**

Președintele Senatului