



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind intabularea dreptului de proprietate în sistemul integrat de cadastru și carte funciară în baza posesiei înregistrate în Registrul Agricol

Analizând propunerea legislativă privind intabularea dreptului de proprietate în sistemul integrat de cadastru și carte funciară în baza posesiei înregistrate în Registrul Agricol (b347/25.06.2018), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3489/4.07.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D710/4.07.2018,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare, astfel cum rezultă din Expunerea de motive, notarea posesiei în cartea funciară pentru suprafețele de teren situate în intravilan și extravilan, care au fost înregistrate în registrul agricol și, ca urmare a acestei notări, intabularea în mod gratuit în cartea funciară a dreptului de proprietate.

Propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Legea fundamentală prima Cameră sesizată este Senatul.

Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității măsurilor propuse.

2. În măsura în care prezenta propunere legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este necesar să se solicite punctul de vedere al Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituția României, republicată.

Totodată, precizăm că potrivit prevederilor art. 15 alin.(3) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, este necesar să se prevadă mijloacele necesare pentru acoperirea eventualelor creșteri ale cheltuielilor bugetare.

3. Referitor la soluția legislativă promovată, menționăm că, în prezent, **regimul juridic al posesiei** (atât ca element al dreptului de proprietate, cât și ca stare de fapt ce constă în stăpânirea materială a unui lucru) este reglementat de **art.916 și următoarele din Legea nr.287/2009 privind Codul civil**, republicată, cu modificările ulterioare. În acest context, la art.930 din actul normativ menționat, se arată că „Dreptul de proprietate asupra unui imobil și dezmembrămintele sale pot fi înscrise în cartea funciară, **în temeiul uzucapiunii**, în folosul celui care **l-a posedat timp de 10 ani**” enumerându-se și condițiile generale necesare ca imobilul să poată fi înscris.

De asemenea, **cadrul general** cu privire la descrierea imobilelor și **înscrierile referitoare la drepturile reale imobiliare**, la drepturile personale, la actele, faptele sau la raporturile juridice care au legătură cu imobilele sunt cuprinse în **Legea cadastrului și publicității imobiliare nr.7/1996**, republicată, cu modificările și completările ulterioare. La **art.41 alin.(8) și (9)** din acest act normativ (astfel cum a fost modificat și completat prin **Legea nr.85/2018** pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.31/2018 privind modificarea și completarea Legii cadastrului și publicității imobiliare nr.7/1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, **nr.638 din 23 iulie 2018**), este reglementată **modalitatea notării posesiei în cartea funciară și intabularea ulterioară a dreptului de proprietate**, ca urmare a acestei notări.

Or, obiectul acestui proiect este chiar reglementarea acestor aspecte, creându-se **un paralelism legislativ** și nerespectându-se astfel dispozițiile art.13, 14 și 16 din Legea nr.24/2000.

Totodată precizăm că, potrivit prevederilor art.3 alin.(1) din **Ordonanța Guvernului nr.28/2008 privind registrul agricol**, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.98/2009, cu modificările și completările ulterioare, în registrul agricol sunt înscrise

„date cu privire la gospodăriile populației și la societățile/asociațiile agricole, precum și la orice alte **persoane fizice** și/sau juridice **care au teren în proprietate/folosință** și/sau animale”.

Așadar, în **registru agricol se înscrie dreptul de folosință și nu posesia terenurilor** (astfel cum este prevăzut la **art.1** din prezenta propunere legislativă). Noțiunea juridică de „posesie” **nu** se identifică cu cea de „folosință”. Astfel, potrivit definițiilor juridice, **posesia** este starea de fapt ce constă în stăpânirea materială a unui lucru, în exercitarea unei puteri de fapt asupra acestuia, manifestată prin acte de păstrare, conservare, uz, **folosință** sau transformare care dă posesorului posibilitatea de a se comporta ca și când el ar fi adevăratul titular al dreptului de proprietate, iar dreptul de **folosință** este un atribut al dreptului de proprietate, constând în posibilitatea titularului acestuia de a întrebuința în interesul său bunul care îi aparține și de a dobândi produsele și veniturile obținute din utilizarea lui. În general, cel care are posesia bunului poate avea și dreptul de folosință al acestuia. În particular, pot exista situații în care dreptul de folosință a fost înstrăinat unui terț fără a i se da acestuia și dreptul de posesie. De altfel, orice componentă a dreptului de proprietate poate fi înstrăinată separat, inclusiv dreptul de folosință (care este un drept real). Pe cale de consecință, ar trebui reconsiderată atât norma prevăzută la **art.1** cât și **titlul** proiectului.

4. Semnalăm că, nici din punct de vedere al redactării, prezentul proiect nu respectă normele de tehnică legislativă, obligatorii potrivit prevederilor art.3 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, **cu titlu de exemplu**, semnalăm:

a) Potrivit prevederilor art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Expunerea de motive**, care însoțește propunerea legislativă și care constituie instrumentul de prezentare și motivare a reglementării propuse, trebuie să cuprindă, în mod detaliat, motivul emiterii actului normativ (cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare), impactul asupra sistemului juridic și, respectiv, implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare.

De asemenea, semnalăm faptul că prevederile din Expunerea de motive nu sunt corelate cu dispozițiile cuprinse în propunerea legislativă. Astfel, în Expunerea de motive, se prevede că propunerea legislativă are ca obiect de reglementare *transformarea posesiei fără*

titlu în drept de proprietate și intabularea în mod gratuit în cartea funciară a suprafețelor de teren situate în intravilan și extravilan înregistrate în registrul agricol, iar din textul **art.1 nu rezultă** că noua reglementare privește **exclusiv posesorii care nu dețin titlu de proprietate**.

Având în vedere aceste aspecte, ar fi necesar ca **Expunerea de motive** să fie reconsiderată în mod corespunzător.

b) Ca observație de ordin general, se constată că pentru obiectul de reglementare ales, propunerea legislativă instituie reguli insuficient conturate, ceea ce contravine prevederilor art.6 din Legea nr.24/2000 republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și **eficiență legislativă**”. De altfel, referitor la acest aspect, s-a pronunțat Curtea Constituțională, care în Decizia nr.448/2013 a reținut că: *„Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, (...) prin reglementarea acestora au fost impuse 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 necesară”*.

Ca urmare, pentru a se evita lagunele legislative, potrivit art.24 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluțiile propuse ar trebui să acopere întreaga problemă a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare, precum și menționarea expresă a actelor normative în vigoare, care reglementează același domeniu, și asupra căroră ar trebui intervenit legislativ, astfel încât să se asigure o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

c) La art.2, se impunea ca textul să fie structurat în două alineate, marcate prin cifrele „(1)” și „(2)”, alin.(1) cuprinzând dispozițiile de la actuala lit.a), iar alin.(2) cuprinzând dispozițiile de la actualele lit.b)-d). În cuprinsul acestor alineate, enumerările trebuiau marcate cu literele mici ale alfabetului.

Ca urmare, actualele alin.(2) și (3) ar fi trebuit renumerotate corespunzător.

d) **Art.4-6** nu sunt corect numerotate; acestea ar fi trebui marcate ca **art. 3-5**.

e) La **actualul art.4 lit. b)**, s-ar fi impus revederea textului, întrucât norma propusă vizează intabularea dreptului de proprietate de către succesorii posesorilor în baza actului de proprietate, fiind în contradicție cu obiectul proiectului.

f) La **actualul art.6**, menționăm că, potrivit dispozițiilor art.65 alin.(3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora. Pe cale de consecință, textul ar fi trebuit revăzut și reformulat corespunzător.

Având în vedere observațiile de mai sus, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată.

/ **PRESEDINTE**
[Redacted]
dr. Drăgoș ILIUSCU

București

Nr. 775/03.08.2018

Ordonanță privind registrul agricol

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 98/2009

M. Of. nr. 253/16 apr. 2009

- 1 modificări prin L. nr. 98/2009 M. Of. nr. 253/16 apr. 2009
Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 28/2008 privind registrul agricol

*modifică art. 1 alin. (1), art. 2, art. 3 alin. (1) lit. c), d), f) și g), art. 4 lit. a), art. 5 alin. (2), (3) și (5), art. 6 alin. (1) și (4), art. 7 alin. (1) și (3), art. 9 alin. (2) și (3), art. 10 alin. (2), art. 11 alin. (1) lit. a)-c), art. 12 lit. a)-c), art. 15, art. 16, art. 21, art. 23, art. 24;
introduce alin. (1_1) la art. 20*

- 2 aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 98/2009 M. Of. nr. 253/16 apr. 2009
Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 28/2008 privind registrul agricol

- 3 rectificare M. Of. nr. 348/25 mai 2009
RECTIFICARE

rectifică art. 11 alin. (1) lit. b)

- 4 modificări prin L. nr. 187/2012 M. Of. nr. 757/12 nov. 2012
Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal

modifică, la data de 1 februarie 2014, art. 20 alin. (1)

Decizia Î.C.C.J. nr. 4/2014 - M. Of. nr. 434/13 iun. 2014

- 5 modificări prin L. nr. 54/2017 M. Of. nr. 253/12 apr. 2017
Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 28/2008 privind registrul agricol

modifică art. 1 alin. (1), art. 3 alin. (1) lit. b), d) și g), art. 3 alin. (2), (4), și (5), art. 4 lit. c), art. 6 alin. (2) și alin. (6) lit. c), art. 7 alin. (2), art. 8 alin. (1), art. 9 alin. (1) și (2), art. 10 alin. (1) și (4), art. 11, art. 12, art. 13 alin. (1) și (2), art. 15, art. 16 alin. (1), art. 17, art. 20;

introduce alin. (1_1) și alin. (4) - (7) la art. 1, alin. (3_1) la art. 6, lit. b_1) la art. 6 alin. (6), alin. (2) la art. 18;

*abrogă art. 24;
în tot cuprinsul actelor normative în vigoare, referitoare la registrul agricol, următoarele expresii și denumiri se înlocuiesc după cum urmează: a) "clădirile cu destinație de locuință și construcții-anexe" se înlocuiește cu "clădirile existente la începutul anului pe raza localității";
b) "orice instalații pentru agricultură și silvicultură" se înlocuiește cu "orice alte echipamente, utilaje și instalații agregate pentru agricultură și silvicultură"*

în tot cuprinsul actelor normative în vigoare, referitoare la registrul agricol, următoarele expresii și denumiri se înlocuiesc după cum urmează: a) "clădirile cu destinație de locuință și construcții-anexe" se înlocuiește cu "clădirile existente la începutul anului pe raza localității"; b) "orice instalații pentru agricultură și silvicultură" se înlocuiește cu "orice alte echipamente, utilaje și instalații agregate pentru agricultură și silvicultură"