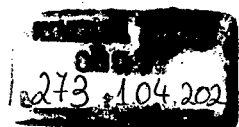
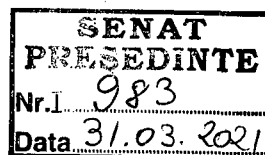


ROMÂNIA



273/2020

## PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 31 martie 2021

**Doamnei Anca Dana DRAGU  
Președintele Senatului**

În temeiul articolului 77 alineatul (2) din Constituția României, republicată,  
formulez următoarea

### CERERE DE REEXAMINARE

asupra

**Legii pentru modificarea și completarea  
Legii camerelor de comerț din România nr. 335/2007**

Legea pentru modificarea și completarea Legii camerelor de comerț din România nr. 335/2007 vizează, în principal, transmiterea cu titlu gratuit în proprietatea Camerei de Comerț și Industrie a României (CCIR) a terenurilor proprietate privată a statului aflate, până la data intrării în vigoare a legii, în folosința gratuită a CCIR și care nu sunt revendicate: Se prevede expres că această transmitere se realizează în vederea desfășurării exclusiv a activității specifice CCIR cu caracter de continuitate. Corelativ, printre atribuțiile principale ale Camerei Naționale va fi și aceea de a constitui societăți și orice alte forme de asociere economică necesare desfășurării de activități și prestări de servicii în folosul comunității de afaceri, inclusiv pentru implicarea în realizarea de proiecte de dezvoltare urbană durabilă menite să susțină mediul de afaceri.

Din perspectiva transferului cu titlu gratuit a unor terenuri proprietate privată a statului, prin Decizia nr. 139/2021 referitoare la legea supusă reexaminării, Curtea Constituțională a reținut că această lege nu reprezintă un scop în sine, ci un mijloc de obținere a unor rezultate socio-economice. În acest sens, instanța constituțională a precizat că finalitatea legii constă în valorificarea în condiții

optime a bunurilor proprietate privată a statului, prin dezvoltarea unor proiecte social-economice, ale căror implicații imprimă o direcție de politică economică a statului pe care legiuitorul o consideră adecvată.

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 (Titlul II a Părții a V-a - Procedura privind exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale). Așadar, de principiu, regimul juridic al proprietății private în general și implicit cel al proprietății private a statului nu interzice transmiterea cu titlu gratuit a bunurilor. Față de acest context legislativ și având în vedere cele statuate de Curtea Constituțională, considerăm însă că, 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.

Din această perspectivă, constrângerile legislative deja stabilite prin art. III alin. (1) și (4) - ce se constituie în premisele unor garanții legitime pentru aducerea la îndeplinire a finalității urmărite prin transferul de proprietate - nu sunt suficiente pentru asigurarea punerii în aplicare a proiectului de dezvoltare. În plus, considerăm că valoarea economică foarte mare a terenurilor vizate de legea supusă reexaminării impune din partea Parlamentului o analiză cu atât mai riguroasă, astfel încât activitatea de administrare a proprietății private a statului să fie una diligență, judicioasă, conformă interesului public general, să respecte normele legale în vigoare și să nu fie ea însăși generatoare de prejudicii.

Pe cale de consecință, fără a aduce în discuție aspectele care vizează oportunitatea deciziei de a acționa într-un mod sau altul în materie de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului, considerăm că rămâne în sarcina legiuitorului obligația ca, în momentul în care stabilește că transferul de proprietate supus discuției reprezintă o direcție de dezvoltare socio-economică adecvată, să reglementeze prin lege și un mecanism juridic de natură să ofere garanții suficiente cu privire la rezultatele urmărite.

În acest context, considerăm că stabilirea interdicției de vânzare, de ipotecare, ori de schimbare a destinației (desfășurarea exclusiv a activității specifice CCIR cu caracter de continuitate), corelativ cu precaritatea normei de la art. III alin. (5) din legea supusă reexaminării, nu poate avea valoarea unei garanții suficiente.

Astfel, potrivit art. III alin. (5) din legea supusă reexaminării: „Nerespectarea dispozițiilor alin. (1) – (4) atrage nulitatea absolută a hotărârii de transmitere a proprietății și repunerea în situația anterioară”. Dincolo de cele statuate de instanța constituțională în par. 89 din Decizia nr. 139/2021 - potrivit căruia

„nulitatea absolută vizează actul Camerei de Comerț și Industrie a României prin care au fost încălcate aceste interdicții, și nu vizează hotărârea Guvernului prin care a fost predat bunul conform art. III alin. (3) din lege.” - considerăm că în cuprinsul art. III alin. (5) rămân în continuare anumite aspecte neclare, de natură a pune în dificultate instanțele de judecată de drept comun ce s-ar afla în situația de a soluționa o acțiune civilă întemeiată pe acest articol de lege.

În opinia noastră, sintagma „hotărâre de transmitere a proprietății” este lipsită de claritate, întrucât permite fie interpretarea că legiuitorul a avut în vedere transmiterea dreptului de proprietate privată din patrimoniul statului în patrimoniul CCIR, fie că s-a avut în vedere transmiterea dreptului de proprietate privată din patrimoniul CCIR în patrimoniul unei alte entități.

În primul rând, în ipoteza în care CCIR ar încălca interdicția de vânzare a terenurilor sau a unei părți a acestora și ar transmite dreptul de proprietate privată unui cumpărător subsecvent, ca efect al vânzării, în mod cert, ne-am afla în prezența unei transmiteri a dreptului de proprietate. Așadar se poate lua în considerare manifestarea de voință a CCIR ca „hotărâre de transmitere a proprietății”, cu toate că regimul juridic al transferului dreptului de proprietate privată asupra terenurilor nu presupune încheierea unor acte juridice unilaterale, ci a unora bilaterale, sinalagmatice - caracterizate prin interdependența și reciprocitatea obligațiilor dintre părți - cu respectarea condiției formei autentice și a unor cerințe de publicitate imobiliară a căror nerespectare atrage, prin natura lor, sancțiuni de drept civil sau consecințe juridice specifice.

În cealaltă ipoteză, în care CCIR ar încălca interdicția de ipotecare a terenurilor sau a unei părți a acestora nu se mai poate vorbi despre o „hotărâre de transmitere a proprietății”, întrucât efectul constituirii unei ipoteci nu este acela al transmiterii dreptului de proprietate, ci acela al constituirii unui drept real accesoriu asupra terenurilor afectate executării unei obligații, conform art. 2343 C civ. În plus, de regulă, haina juridică pe care o îmbracă ipoteca asupra bunurilor imobile este și ea aceea a unui act juridic bilateral încheiat în formă autentică.

În al treilea rând, este evident că nu poate fi vorba despre o „hotărâre de transmitere a proprietății” în cazul schimbării destinației, întrucât în această ipoteză nu are loc vreo transmitere a dreptului de proprietate către alt subiect de drept, CCIR ar păstra dreptul de proprietate asupra terenurilor, dar le-ar utiliza potrivit altei destinații.

Așadar, nulitatea absolută a „hotărârii de transmitere a proprietății” nu are cum să intervină ca sancțiune civilă pentru încălcarea fiecăreia dintre interdicții prin hotărâre a CCIR, întrucât nu în toate cele trei ipoteze enumerate la art. III alin. (4) din legea supusă reexaminării operează o transmitere a proprietății.

Față de cele de mai sus, apreciem că nu este posibil din punct de vedere juridic ca instituirea unei ipoteci sau schimbarea destinației stabilite conform art. III alin. (1) să conducă la transmiterea dreptului de proprietate privată din patrimoniul CCIR în patrimoniul altei entități prin hotărârea CCIR ca „hotărâre de transmitere a proprietății”, aspect ce permite și interpretarea că este posibil ca

legiuitorului să fi avut în vedere transmiterea dreptului de proprietate privată din patrimoniul statului în patrimoniul CCIR prin hotărârea de Guvern prevăzută la art. III alin. (3).

Sintagma „repunere în situația anterioară”, din cuprinsul art. III alin. (5), ridică - la rândul ei - o serie de probleme din perspectiva clarității normei. Astfel, prin raportare la același par. 89 din Decizia nr. 139/2021, dacă am avea în vedere în toate cazurile hotărârea CCIR, atunci repunerea în situația anterioară încălcării oricăreia dintre cele trei interdicții ar presupune doar înlăturarea interdicției și menținerea, în continuare, a dreptului de proprietate privată în patrimoniul CCIR. Această perspectivă anulează însă orice idee de garanție necesară și suficientă de valorificare a potențialului economic al acestor terenuri pentru aducerea la îndeplinire a scopului urmărit. Dacă admitem, însă, interpretarea că este posibil ca legiuitorul să fi avut în vedere hotărârea de Guvern prevăzută la art. III alin. (3) ca veritabilă „hotărâre de transmitere a proprietății” din proprietatea privată a statului în proprietatea privată a CCIR, atunci „repunerea în situația anterioară” ar presupune reîntoarcerea terenurilor din patrimoniul CCIR în patrimoniul statului, ca efect al unei sancțiuni civile aplicate pentru încălcarea interdicțiilor legale, așa cum ar fi firesc, aspect ce ar da consistență ideii de garanție necesară și suficientă de valorificare a potențialului economic al acestor terenuri pentru aducerea la îndeplinire a scopului urmărit.

Pe de altă parte, precaritatea normei de la art. III alin. (5) mai ridică o problemă din perspectiva alegerii sancțiunii civile aplicabile. Alegerea nulității absolute ca sancțiune de drept civil aplicabilă „hotărârii de transmitere a proprietății” este de natură să sporească confuzia și să permită interpretarea că legiuitorul a avut în vedere hotărârea CCIR (deși prin aceasta nu are loc o veritabilă transmitere de proprietate) de încălcare a uneia dintre cele trei interdicții, iar nu hotărârea de Guvern prevăzută la art. III alin. (3). Aceasta întrucât cauzele nulității sunt întotdeauna contemporane momentului încheierii actului juridic.

Dacă admitem interpretarea că legiuitorul s-a referit la hotărârea de Guvern prevăzută la art. III alin. (3), întrucât prin aceasta are loc o transmitere a dreptului de proprietate, atunci sancțiunea civilă ar fi trebuit să fie revocarea, iar nu nulitatea, fie ea și absolută. Revocarea presupune întotdeauna cauze ulterioare încheierii actului juridic și un act juridic valabil încheiat, pe când de esență nulității este nerespectarea unei condiții de validitate la momentul încheierii actului juridic. În plus, revocarea este specifică liberalităților. Or, este evident faptul că încălcarea interdicției de vânzare, a interdicției de ipotecare sau schimbarea destinației ar reprezenta cauze ulterioare emiterii hotărârii de transmitere a proprietății, de natură a atrage revocarea liberalității, iar nu nulitatea absolută a acesteia.

În concluzie, norma criticată, susceptibilă de diferite interpretări, poate genera impredictibilitate, confuzie, soluții diferite în practica judiciară și nu poate avea natura unei garanții suficiente și, pe cale de consecință, eficiente pentru a

conduce la un just echilibru între interesul urmărit de legiuitor și interesul entității beneficiare a liberalității. Totodată, în aceeași idee a existenței unei garanții necesare și suficiente, considerăm că procedura de repunere în situația anterioară ar fi trebuit dezvoltată fie cu prevederi exprese care să permită ușor identificarea titularului sau titularilor acțiunii civile, instanței competente, termenelor procedurale, căilor de atac, fie cu o normă de trimitere la o procedură de drept comun.

**Față de argumentele expuse mai sus și având în vedere competența legislativă exclusivă a Parlamentului, vă solicităm reexaminarea Legii pentru modificarea și completarea Legii camerelor de comerț din România nr. 335/2007.**



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI  
KLAUS WERNER IOHANNIS**