



Biroul permanent al Senatului

L. 333 / 10.05.2023

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

*Comisia juridică, de numiri
disciplină, imunități și validări*

Nr. XIX/ 241/ 2022/10.05.2023

Comisia pentru constituționalitate

Nr. LXVIII/735/10.05.2023

RAPORT COMUN

asupra **Legii pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a
publicității imobiliare nr. 7/1996
(L333/2022)**

În temeiul art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală, în conformitate cu prevederile art. 154 din Regulamentul Senatului, republicat, **Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru constituționalitate**, prin adresa nr. L333 din 20 aprilie 2023, au fost sesizate de către Biroul permanent al Senatului în vederea dezbaterii și elaborării raportului comun asupra **Legii pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 7 din 31 ianuarie 2023.**

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 7 din 31 ianuarie 2023, publicată în Monitorul Oficial României, Partea I, nr.326 din 19 aprilie 2023, a constatat că Legea pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 **este neconstituțională, în ansamblul său.**

Propunerea legislativă a avut ca obiect de reglementare completarea cu un nou alineat a art.9 din Legea nr.7/1996. Potrivit expunerii de motive, intervenția legislativă are ca scop ca începând din anul 2023 până în anul 2026, să fie realizată cadastrarea integrală a cel puțin 1000 de unități administrativ-teritoriale, în special din mediul rural. Fondurile bugetare necesare efectuării acestei activități vor fi puse la dispoziție de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară.

Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru constituționalitate au examinat Legea, în procedura reexaminării, ca urmare a Deciziei nr. 7/2023, pe parcursul ședințelor din 3 și 9 mai 2023. În dezbateri, au fost avute în vedere

decizia Curții pronunțată în controlul a priori asupra Legii *pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996*, prevederile Legii Fundamentale cu privire la rolul și atribuțiile Parlamentului prevăzute de art. 147 din Constituție și jurisprudența Curții Constituționale în materia efectelor deciziilor Curții Constituționale.

În jurisprudența sa, Curtea a interpretat în mai multe rânduri dispozițiile art. 147 alin. (2) din Constituție și a distins în privința efectelor pe care le produce decizia sa de constatare a neconstituționalității unor dispoziții din lege înainte de promulgare și decizia de constatare a neconstituționalității unei legi în ansamblul său. Cu referire la cea de-a doua situație menționată, Curtea a statuat, de principiu, că pronunțarea unei astfel de decizii are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări. Astfel, prin Decizia Curții Constituționale nr.22/2019, Curtea a precizat că "Efectul juridic al prezentei decizii este circumscris art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală și jurisprudenței Curții în materie, astfel că **Parlamentului îi revine în continuare obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa**, iar, în ipoteza inițierii unui nou demers legislativ cu privire la același domeniu de reglementare, de a se conforma celor statuate atât prin decizia de față, cât și prin Decizia nr. 561 din 18 septembrie 2018."

Membrii celor două comisii au adoptat soluția respingerii legii trimise la promulgare, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, reținând considerentele cuprinse în Decizia nr.7/2023, prin care a fost constatată neconstituționalitatea acesteia în integralitatea ei:

➤ în motivarea sesizării de neconstituționalitate, autorii, un număr de 55 de deputați, referindu-se la motivele de neconstituționalitate extrinsecă, formulate în legătură cu încălcarea principiului bicameralismului, arată că la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, au fost adoptate o serie de amendamente care nu au fost puse și în discuția Senatului și care au condus la o configurație semnificativ diferită între formele dezbătute și votate de cele două Camere ale Parlamentului; mai mult, se subliniază că au fost discutate, în realitate, două proiecte de lege total diferite din perspectiva conținutului. Astfel, în timp ce Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a dezbătut și a respins în ședința din data de 1 septembrie 2022 o propunere legislativă având ca obiect inițial de reglementare completarea prevederilor art. 9 din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, în sensul extinderii, începând cu anul 2023, a obligației Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară de a asigura fondurile bugetare necesare executării lucrărilor de înregistrare sistematică a suprafețelor totale din cel puțin 250 de unități administrativ-teritoriale, ulterior,

Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a dezbătut și adoptat 11 amendamente care au schimbat însăși esența actului normativ, cu excluderea Senatului din procesul legislativ cu privire la conținutul noilor prevederi. Se arată că legea astfel adoptată nu a fost retrimisă Senatului pentru a se rediscuta propunerea legislativă împreună cu amendamentele aduse la Camera Deputaților;

➤ astfel, se susține că, din compararea celor două versiuni, rezultă că la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, amendamentele adoptate conțin nu doar deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate, ce duc la configurații semnificativ diferite între formele discutate de cele două Camere ale Parlamentului, ci întreaga lege adoptată de Camera Deputaților este cu totul altă lege decât cea dezbătută și votată de Senat în sensul respingerii;

➤ stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea Constituțională a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor;

➤ în jurisprudența sa, Curtea a statuat că două criterii sunt esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, 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 cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ;

➤ modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție;

➤ în speță, Curtea a reținut că, în calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților nu s-a limitat să dezbată și să adopte într-o formă modificată, fără a fi substanțială, conținutul art. 9 alin. (2³) cu privire la care Senatul s-a pronunțat prin vot în sensul respingerii, în ședința din 1 septembrie 2022. În continuare, în forma adoptată de Camera Deputaților, articolul unic a devenit art. I pct. 1, fiind introduse noi prevederi la pct. 2-8, prin care au fost modificate dispozițiile art. 12 alin. (16), ale art. 13 alin. (2), ale art. 22 alin. (7), ale art. 24 alin. (5) lit. a),

ale art. 37 alin. (2), ale art. 41 alin. (3) lit. c) pct. (i), art. 41, partea dispozitivă și lit. c) și d) ale alin. (8¹) din Legea nr. 7/1996, modificări care nu au legătură cu dispozițiile noii prevederi introduse la art. 9 alin. (2³). De asemenea, Camera decizională a introdus și articolul II;

➤ o modificare substanțială a fost adusă legii prin introducerea unui număr de 8 articole noi, respectiv art. I pct. 2-8 și art. II, cu referire la: (i) aprobarea tacită a documentelor tehnice ale cadastrului, în situația în care acestea nu au fost aprobate în termenul legal de către primar, și înscrierea construcțiilor în cartea funciară; (ii) înscrierea în documentele tehnice a posesiei de fapt asupra imobilelor, în situația în care, în cazul imobilelor care au fost înregistrate în sistemul integrat de cadastru și carte funciară, din regiunile unde au fost aplicate prevederile Decretului-lege nr. 115/1938 pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 95 din 27 aprilie 1938, nu sunt identificați proprietarii cu ocazia realizării interviurilor pe teren, însă sunt identificați posesorii imobilelor din zonele foste cooperativizate sau necooperativizate; (iii) răspunderea și obligațiile registratorului de carte funciară; (iv) documentația necesară intabulării în cartea funciară a transmisiunii drepturilor reale imobiliare ce operează prin efectul fuziunii/divizării; (v) intabularea construcțiilor realizate înainte de 1 august 2001; (vi) notarea posesiei pentru diferența de teren, în cazul în care suprafața din măsurători este mai mare în proporție de 15% decât suprafața înscrisă într-o carte funciară, pe baza unui proces-verbal de vecinătate semnat de către proprietari, concesionari, administratori, titulari ai unui drept de folosință sau detentori; (vii) documentele în baza cărora se înregistrează notarea posesiei în cadrul înregistrării sporadice; (viii) exceptarea Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară și a instituțiilor subordonate de la aplicarea prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2022 privind reglementarea unor măsuri în domeniul ocupării posturilor în sectorul bugetar, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 593 din 17 iunie 2022, pe perioada derulării Programului Național de Cadastru și Publicitate Imobiliară;

➤ din analiza comparativă a celor două forme ale legii criticate, Curtea a reținut că forma adoptată de Camera Deputaților se referă tangențial la obiectul de reglementare al variantei inițiatorilor, respectiv asigurarea cadastrării unui număr de cel puțin 250 de unități administrativ-teritoriale, anual, astfel încât legea adoptată de Camera Deputaților vizează modificări substanțiale ale Legii nr. 7/1996, care nu au fost avute în vedere de către prima Cameră sesizată. Chiar dacă Senatul, ca primă Cameră sesizată, s-a pronunțat în sensul respingerii soluției legislative inițiale de modificare a art. 9 din Legea nr. 7/1996, cu referire la introducerea noului alineat (2³), Senatul nu a avut posibilitatea să dezbată și să se exprime

prin vot cu privire la domeniul de reglementare al celorlalte amendamente adoptate de Camera Deputaților, fiind prin urmare exclus din procesul legislativ. În consecință, viziunea Camerei decizionale în privința obiectului de reglementare inițial al legii este una substanțial diferită, îndepărtându-se de la scopul inițial al legii, respectiv urgentarea executării lucrărilor de cadastrare integrală a unităților administrativ-teritoriale;

➤ Curtea a reținut că substanța legii, astfel cum a fost aprobată de cea de-a doua Cameră, nu mai vizează modificarea Legii nr. 7/1996 în sensul urgentării executării lucrărilor de cadastrare integrală a unităților administrativ-teritoriale, ci are în vedere un scop mai larg, neavut în vedere la prima Cameră sesizată, respectiv modificări de substanță privind procedura de înregistrare în cartea funciară, aprobarea documentelor tehnice, înscrierea sau notarea posesiei etc., astfel încât, în realitate, modificările operate din punctul de vedere al substanței lor nu mai mențin o unitate conceptuală, de orientare și de viziune, îndepărtându-se de la scopul reglementării inițiale;

➤ Curtea a apreciat că, pe lângă deosebirile majore de conținut juridic, există și o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului;

➤ În consecință, Curtea Constituțională a constatat că legea criticată nu respectă principiul bicameralismului, fiind adoptată cu încălcarea prevederilor art. 61 alin. (2) și ale art. 75 din Constituție;

➤ în situația în care Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea unei legi în ansamblul său, și nu doar a unor dispoziții din aceasta, Curtea a stabilit, pe cale jurisprudențială, faptul că "pronunțarea unei astfel de decizii are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind **încetarea procesului legislativ** în privința respectivei reglementări".

În conformitate cu prevederile alin. (4) al art. 147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În ședințele din 3 și 9 mai 2023, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități, validări și Comisia pentru constituționalitate au hotărât, cu **unanimitatea/majoritatea** voturilor membrilor prezenți, să adopte un **raport comun de respingere a legii** trimise la promulgare.

În consecință, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru constituționalitate supun spre dezbateră și adoptare plenului Senatului **raportul comun de respingere a Legii privind completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr.7/1996**.

În raport cu obiectul de reglementare, legea face parte din categoria legilor **ordinare** și urmează a fi supusă spre dezbateră și adoptare în conformitate cu prevederile art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Potrivit prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, și ale art. 92 alin. (7) pct. 1 din Regulamentul Senatului, republicat, **Senatul este primă Cameră sesizată**.

<i>Președinte,</i>	<i>Președinte,</i>
<i>Senator</i> <i>Cristian-Augustin NICULESCU-ȚĂGĂRLAȘ</i>	<i>Senator</i> <i>Elena-Simona SPĂTARU</i>
<i>Secretar,</i>	<i>Secretar,</i>
<i>Senator</i> <i>Laura-Mihaela MOAGĂR</i>	<i>Senator</i> <i>Cristian-Augustin NICULESCU-ȚĂGĂRLAȘ</i>