

DECIZIA nr.432
din 5 octombrie 2022

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a 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

Publicată în Monitorul Oficial nr.1047 din 28.10.2022

| | |
|------------------------------|--------------------------|
| Marian Enache | - președinte |
| Mihaela Ciocină | - judecător |
| Cristian Deliorga | - judecător |
| Dimitrie-Bogdan Licu | - judecător |
| Laura-Iuliana Scântei | - judecător |
| Gheorghe Stan | - judecător |
| Varga Attila | - judecător |
| Claudia-Margareta Krupenschi | - magistrat-asistent-șef |

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a 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.

2. Obiecția a fost formulată de Președintele României în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost transmisă cu Adresa nr.CP1/1098 din 7 iulie 2022, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5644 din 7 iulie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr.1736A/2022.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se arată, în esență, că legea criticată – act normativ cu caracter ordinar – operează o modificare a regimului general al proprietății instituit anterior prin Legea nr.17/2014 – lege organică –, astfel că sunt încălcate prevederile constituționale ale art.73 alin.(3) lit.m), ale art.76 alin.(1) raportat la art.44 alin.(1) teza a doua și alin.(2) teza a doua, potrivit cărora regimul juridic general al proprietății se reglementează prin lege organică, precum și cele ale art.147 alin.(4), cu referire la jurisprudența în materie a Curții Constituționale.

4. Legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată ca lege ordinară, în acord cu art.76 alin.(2) din Constituție. O modificare esențială pe care aceasta o aduce Legii nr.17/2014 constă în reconfigurarea sferei de aplicare a acestei din urmă legi, al cărei scop îl reprezintă stabilirea unor măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan. Astfel, față de redactarea în vigoare a Legii nr.17/2014, care exceptează de la aplicare doar terenurile agricole situate în intravilan, noua lege adoptată de Parlament și criticată pentru neconstituționalitate adaugă încă o excepție, și anume *terenurile agricole situate în extravilan, pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, aflate în proprietatea persoanelor fizice, care pot înstrăina o suprafață de cel mult 3 ha într-o perioadă de 3 ani*. Ca efect al acestei intervenții legislative, categoria de terenuri menționată va putea fi înstrăinată prin vânzare către orice persoană și va absolvi vânzătorul de obligația de respectare a dreptului de preempțiune, astfel cum acesta este prevăzut, în prezent, în capitolul III al Legii nr.17/2014.

5. Prin raportare la această soluție legislativă, se arată că legea criticată trebuia adoptată ca lege organică, și nu ca lege ordinară, având în vedere două perspective constituționale distincte: prima, vizată de art.73 alin.(3) lit.m) coroborat cu art.44 alin.(1) teza a doua, referitoare la stabilirea, prin lege organică, a conținutului și limitelor dreptului de proprietate; a doua, vizată de art.44 alin.(2) teza a doua și de jurisprudența în materie a Curții Constituționale, referitoare la condițiile în care cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor din România.

6. Cu referire la prima perspectivă de neconstituționalitate, raportată la art.73 alin.(3) lit.m) coroborat cu art.44 alin.(1) teza a doua din Legea fundamentală, se susține că dreptul de preempțiune sau interdicția de înstrăinare, chiar și temporară, reprezintă o limită legală a dreptului de proprietate, iar ansamblul limitelor legale ale exercitării dreptului de proprietate asupra unui bun – prevăzute de

Constituție, dar și de acte normative cu forță juridică inferioară – constituie regimul juridic al acelui bun și face parte din regimul juridic general al dreptului de proprietate, care nu poate fi reglementat decât prin lege organică. Având caracter derogator, norma juridică prin care se impune o interdicție de înstrăinare a dreptului de proprietate nu poate fi instituită decât tot prin lege organică, întrucât acest drept este de esența regimului juridic general al proprietății (Decizia Curții Constituționale nr.6 din 11 noiembrie 1992).

7. De altfel, dreptul de preempțiune a fost instituit, ca limitare a dreptului de dispoziție a proprietarului, prin Legea nr.17/2014, adoptată de Parlament ca lege organică, astfel că și înlăturarea acestei interdicții vizează un element esențial al dreptului de proprietate și reclamă, în consecință, reglementarea tot prin lege organică.

8. În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut în mod constant că domeniul rezervat legilor organice este foarte clar și restrictiv delimitat prin art.73 din Constituție (Decizia nr.53 din 18 mai 1994). De asemenea, Curtea a mai statuat că o lege care derogă de la o lege organică trebuie calificată ca fiind tot organică, întrucât intervine în domeniul rezervat legilor organice, iar reglementările speciale sau derogatorii de la cea generală în materie trebuie adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeași categorie (Decizia 442 din 10 iunie 2015, paragraful 30, Decizia nr.876 din 9 decembrie 2020, paragraful 19, Decizia nr.77 din 10 februarie 2021, paragraful 69). Este posibil ca, din motive de politică legislativă, o lege organică să cuprindă și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, deoarece altfel s-ar extinde domeniile strict limitative rezervate prin Constituție legilor organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, referindu-se la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. Prin urmare, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice (Decizia nr.876 din 9 decembrie 2020, paragraful 20).

9. Or, dispozițiile art.2 alin.(1) din Legea nr.17/2014, modificate prin art.I pct.1 din legea criticată, conțin norme de natura legii organice și se referă la aspecte care sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice și vizează un element esențial al dreptului de proprietate, ce reclamă legea organică. Prin urmare, fiind adoptată ca lege ordinară, legea supusă controlului de constituționalitate încalcă art.76 alin.(1), dar și art.147 alin.(4) din Constituție.

10. În ce privește a doua perspectivă de neconstituționalitate, aceasta vizează sfera persoanelor cărora li se aplică dispozițiile Legii nr.17/2014, act normativ care în prezent stabilește aceste categorii de persoane în conformitate cu prevederile art.44 alin.(2) teza a doua din Constituție, potrivit căreia *„Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute de legea organică, precum și prin moștenire legală.”* Or, modificarea adusă prin legea criticată, care deschide posibilitatea vânzării către orice persoană a terenurilor agricole situate în extravilan, pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, aflate în proprietatea persoanelor fizice, care pot înstrăina o suprafață de cel mult 3 ha într-o perioadă de 3 ani, reprezintă o *modificare a condițiilor în care cetățenii străini și apatrizii vor putea dobândi dreptul de proprietate privată asupra acestor terenuri*, modificare ce impunea însă, sub imperiul art.44 alin.(2) teza a doua din Constituție, adoptarea legii ca lege organică.

11. În considerarea acestor argumente, autorul sesizării solicită Curții Constituționale admiterea acesteia și constatarea legii criticate ca fiind neconstituțională, în ansamblul său.

12. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a transmite punctele lor de vedere.

13. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.6655 din 13 septembrie 2022.

14. Față de criticile formulate de autorul sesizării, referitoare la încălcarea art.73 alin.(3) lit.m) și a art.76 alin.(1) raportat la art.44 alin.(1) teza a doua și alin.(2) teza a doua din Constituție, se observă faptul că dreptul de preempțiune grevează, prin esența sa, atributul dispoziției ca element esențial al dreptului de proprietate, astfel că norma prevăzută de art.I pct 1 din legea criticată, care permite lărgirea sferei terenurilor agricole care nu intră sub incidența Legii nr.17/2014 și, în consecință, care permite vânzarea respectivelor categorii de terenuri fără respectarea dreptului de preempțiune, contravine scopului Legii nr.17/2014, scop care, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr.586 din 14 iulie 2020, este „cel al evitării fărâmițării proprietății funciare din extravilanul localităților”. Se învederează, totodată, că Legea nr.17/2014 este legea organică ce reglementează cadrul general referitor la vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan, precum și că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat, pe de o parte, că dispozițiile unei legi organice pot fi modificate/completate

printr-o lege ordinară, „dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice” (Decizia nr.876 din 9 decembrie 2020, paragraful 20), și, pe de altă parte, că „regimul proprietății și al dreptului de proprietate, și încă la nivel general, reprezintă o realitate juridică ce guvernează raporturile juridice de o valoare socială semnificativă, ce reclamă reglementarea printr-o lege organică, pe când regulile specifice pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate reprezintă o altă realitate juridică, de o importanță mai mică, putând fi stabilită prin legi ordinare sau, după caz, prin ordonanțe” (Decizia nr.336 din 11 iunie 2020).

15. În consecință, Guvernul apreciază că prin modificarea adusă regimului general al proprietății cu privire la vânzarea-cumpărarea terenurilor agricole situate în extravilan, legea supusă controlului de constituționalitate ar putea fi de natură să genereze vicii de neconstituționalitate prin raportare la art.73 alin.(3) lit.m) din Constituție, însă consideră că revine Curții Constituționale să aprecieze cu privire la apartenența sau nu a reglementărilor propuse prin legea criticată la categoria legilor organice sau ordinare.

16. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au transmis punctele lor de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

17. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a 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 prevede următoarele:

„Art.I. – Legea nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.178 din 12 martie 2014, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 2, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:

«Art.2. – (1) Nu intră sub incidența prezentei legi următoarele:

a) terenurile agricole situate în intravilan;

b) terenurile agricole situate în extravilan, pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, aflate în proprietatea persoanelor fizice, care pot înstrăina o suprafață de cel mult 3 ha într-o perioadă de 3 ani.»

2. La articolul 4¹, după alineatul (3) se introduce un nou alineat, alin.(3¹), cu următorul cuprins:

«(3¹) Prin excepție de la condițiile și termenele prevăzute la alin.(2) și (3), unitățile administrative-teritoriale pot achiziționa terenuri agricole situate în extravilan, pentru obiective de investiții de interes public local.»

3. La articolul 4², după alineatul (1) se introduce un nou alineat, alin.(1¹), cu următorul cuprins:

«(1¹) Fac excepție de la prevederile alin.(1) terenurile agricole situate în extravilan pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie.»

Art.II. – În termen de 30 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi se modifică Ordinul viceprim-ministrului, ministrul agriculturii și dezvoltării rurale, al viceprim-ministrului, ministrul dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului apărării naționale și al viceprim-ministrului, ministrul culturii, nr.719/740/M.57/2.333/2014 privind aprobarea normelor metodologice pentru aplicarea Titlului I din Legea nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a 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, în conformitate cu modificările și completările aduse prin prezenta lege.»

18. Art.4¹ alin.(2) și (3) din Legea nr.17/2014, la care fac referire normele cuprinse la art.I pct.2 din legea criticată, prin care se introduce un nou alineat, alin.(3¹) al art.4¹ stabilesc condițiile aplicabile cumulativ persoanelor juridice pentru cumpărarea terenurilor situate în extravilan în ipoteza în care titularii dreptului de preempțiune nu își manifestă intenția de a cumpăra terenul.

19. Art.4² alin.(1) din Legea nr.17/2014, la care fac referire normele cuprinse în art.I pct.3 din legea examinată, prin care se introduce un nou alineat, alin.(1¹) al art.4², reglementează obligația

vanzătorului de terenuri agricole situate în extravilan, înstrăinate înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărare, de a plăti un impozit de 80% din suma ce reprezintă diferența dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare, în baza grilei notarilor din respectiva perioadă.

20. Este de precizat faptul că, ulterior datei de 8 iunie 2022, când Camera Deputaților a adoptat definitiv legea criticată, Legea nr.17/2014 a fost modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.104/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.657 din 30 iunie 2022, act normativ prin care, în esență, sunt clarificate anumite proceduri și operațiuni administrative prevăzute de lege.

21. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției formulate sunt cele ale art.44 alin.(1) teza a doua și alin.(2) teza a doua, potrivit cărora conținutul și limitele dreptului de proprietate se stabilesc prin lege, respectiv condițiile în care cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor în România se reglementează prin lege organică, ale art.73 alin.(3) lit.m), potrivit cărora regimul juridic general al proprietății și al moștenirii se reglementează prin lege organică, ale art.76 alin.(1), referitoare la adoptarea legilor organice prin votul majorității membrilor fiecărei Camere, și cele ale art.147 alin.(4), sub aspectul efectului general obligatoriu și pentru viitor al deciziilor Curții Constituționale.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

22. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate.

23. Propunerea legislativă a fost inițiată de un număr de 25 de senatori și deputați și a fost adoptată de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, în data de 26 aprilie 2022 și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în data de 8 iunie 2022, fiind trimisă la promulgare în data de 20 iunie 2022, după ce a fost depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale.

24. În data de 7 iulie 2022, Președintele României – subiect de drept expres menționat de art.146 lit.a) din Constituție – a formulat prezenta sesizare de neconstituționalitate, cu respectarea termenului de sesizare, respectiv în interiorul termenului de 20 de zile prevăzut de art.77 alin.(1) din Legea fundamentală pentru promulgarea legii.

25. În concluzie, Curtea Constituțională constată îndeplinirea condițiilor de admisibilitate sub aspectul celor trei elemente mai sus menționate, necesar a fi respectate pentru legala sa investire cu soluționarea prezentei cereri.

(2) Fișa legislativă a actului normativ criticat

26. Inițiativa legislativă aparține unui număr de 25 de senatori și deputați, fiind însoțită de expunerea de motive, la care s-au adăugat, în procedura legislativă, avizul Consiliului Legislativ (negativ) și avizul Consiliului Economic și Social (favorabil). În data de 26 aprilie 2022, proiectul de lege a fost adoptat tacit de Senat, potrivit art.75 alin.(2) din Constituție. În procedura legislativă din fața Camerei Deputaților s-a primit avizul Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale (nefavorabil). Comisiile sesizate în fond – Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice și Comisia juridică, de disciplină și imunități – au depus un raport comun de adoptare, cu amendamente admise. În raport cu obiectul și conținutul său, legea a fost încadrată în categoria legilor ordinare. Camera Deputaților a adoptat definitiv legea în data de 8 iunie 2022, întrunind 159 de voturi pentru, 8 voturi contra și 70 de abțineri.

(3) Soluțiile legislative preconizate

27. Potrivit expunerii de motive, propunerea legislativă urmărește să permită unităților-administrativ teritoriale direct interesate de dezvoltarea comunitară și protejarea interesului local să cumpere terenuri agricole situate în extravilan, deoarece legea în vigoare nu le plasează printre preemtorii legali și, din practică, s-a demonstrat faptul că nici nu pot îndeplini celelalte condiții de acces la vânzare-cumpărare aplicabile în ipoteza neexercitării dreptului de preempțiune de către titularii săi legali. Prin urmare, legea criticată exceptează unitățile administrativ-teritoriale de la aplicarea condițiilor prevăzute de Legea nr.17/2014 pentru înstrăinarea prin vânzare-cumpărare a terenurilor agricole situate în extravilan.

28. În plus față de forma inițiatorului, legea criticată introduce și o excepție, referitoare la terenurile agricole situate în extravilan pe care sunt amplasate culturi de pomi și de viță-de-vie, aflate în proprietatea persoanelor fizice, în sensul că acestea nu mai sunt supuse regimului juridic al Legii

nr.17/2014, proprietarii lor putând înstrăina o suprafață de cel mult 3 ha într-o perioadă de 3 ani. De asemenea, vânzătorii acestor terenuri sunt exceptați de la regula impozitării cu 80% aplicată asupra diferenței pozitive dintre valoarea terenurilor agricole de la data vânzării și cea de la data cumpărării, regulă ce vizează actele translativ de proprietate încheiate înainte de împlinirea a 8 ani de la cumpărarea unor asemenea categorii de terenuri.

(4) Examinarea criticilor de neconstituționalitate

29. În esență, criticile de neconstituționalitate reclamă greșita adoptare a legii ca lege ordinară, în condițiile în care, operând asupra regimului juridic general al proprietății, dar și cu privire la condițiile în care cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în România, aceasta trebuia adoptată conform art.76 alin.(1), ca lege organică, în temeiul art.73 alin.(3) lit.m) raportat la art.44 alin.(1) teza a doua și alin.(2) teza a doua din Constituție.

30. Pentru a analiza criticile de neconstituționalitate formulate este necesară determinarea incidenței pe care legea supusă controlului o are asupra regimului juridic general al proprietății, astfel cum acesta este definit în Constituție, în lege și în jurisprudența Curții Constituționale. Totodată, se va analiza cadrul normativ specific ce configurează condițiile în care cetățenii străini sau apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în România.

(4.1.) Criticile privind încălcarea art.76 alin.(1) și a art.73 alin.(3) lit.m), raportat la art.44 alin.(1) teza a doua din Constituție

31. Legea criticată operează trei intervenții asupra Legii nr.17/2014, lege organică ce stabilește regimul juridic al înstrăinării prin vânzare a terenurilor agricole din extravilanul localităților. Cu privire la această categorie de terenuri, legea în vigoare stabilește modalități și condiții stricte de înstrăinare prin vânzare-cumpărare, printre care pot fi enumerate obținerea, după caz, de avize specifice de la diferite entități ale statului, respectarea dreptului de preempțiune, într-o ordine prestabilită a preemptorilor (de la rangul I la rangul VII) sau respectarea altor condiții cumulative în ipoteza neexercitării dreptului de preempțiune, precum și impozitarea diferită (cu 80% din diferența dintre prețul vânzării și cel al cumpărării) aplicabilă vânzătorului în cazul înstrăinării mai devreme de 8 ani de la data cumpărării terenului agricol situat în extravilan. În esență, înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan se poate face, în prezent, numai în următoarele modalități prestabilite de lege, în această ordine: a) prin exercitarea dreptului de preempțiune, cu respectarea ordinii rangului preemptorilor [art.4 alin.(1)-(4)]; b) către orice persoană fizică sau juridică, cu respectarea anumitor condiții cumulative speciale, care solicită, în esență, dovedirea domiciliului/reședinței, respectiv a sediului social/secundar, precum și a desfășurării activității agricole în România în ultimii 5 ani [art.4¹]. De asemenea, legea instituie în sarcina proprietarilor de terenuri agricole situate în extravilan obligația menținerii destinației acestora de la momentul cumpărării, respectiv desfășurarea activităților agricole [art.4² alin.(5)]. Toate aceste reglementări configurează un regim juridic special, de protecție, aplicabil terenurilor agricole situate în extravilan, cu scopul declarat în lege de asigurare a securității alimentare, protejare a intereselor naționale, exploatare a resurselor naturale în concordanță cu interesul național, comasare a terenurilor agricole în vederea creșterii dimensiunii fermelor agricole și constituire a exploatațiilor viabile economice [art.1].

32. Singura excepție de la acest regim juridic special este menționată, în prezent, în art.2 alin.(1) din Legea nr.17/2014 și se referă la terenurile agricole situate în intravilan.

33. În ce privește natura juridică a Legii nr.17/2014, Curtea reține că aceasta a fost adoptată ca lege organică, în considerarea criteriului material determinat de obiectul său de reglementare, care vizează condiții *ad validitatem* de transfer al dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole situate în extravilan, condiții ce constau în obligația respectării dreptului de preempțiune și obligația respectării/menținerii destinației agricole a terenului de la data cumpărării.

34. Dreptul de preempțiune este definit la art.1730 din Codul civil ca fiind dreptul legal sau convențional al unei persoane de a cumpăra cu prioritate un bun. Dreptul de preempțiune limitează – prin lege sau contract – exercitarea pleneră a dreptului de proprietate în sensul restrângerii prerogativei dispoziției/*abusus*, ca element esențial al dreptului de proprietate. Dispozițiile art.1730-1740 din Codul civil, privitoare la dreptul de preempțiune, care reprezintă cadrul legal general în această materie, sunt aplicabile numai dacă prin lege sau contract nu se stabilește altfel.

35. Or, Legea nr.17/2014 reprezintă o astfel de lege, în sensul că instituie un drept de preempțiune în favoarea coproprietarilor, a arendașilor, a proprietarilor vecini, precum și a statului român, prin Agenția Domeniilor Statului, în această ordine, la preț și în condiții egale [art.4]. Vânzătorul este limitat, în exercitarea pleneră a dreptului său de proprietate, de aceste norme speciale, astfel că, dacă vânzarea terenului are loc la un preț mai mic decât cel cerut în oferta de vânzare, în condiții mai avantajoase decât cele arătate în această ofertă de vânzare ori cu nerespectarea condițiilor referitoare la exercitarea dreptului de preempțiune, actul translativ de proprietate este lovit de nulitate absolută.

Mai mult, Legea nr.17/2014 instituie, prin art.6, o derogare de la prevederile art.1730 și următoarele din Codul civil, referitoare la procedurile aplicabile ofertei de vânzare.

36. Legea supusă controlului de constituționalitate în prezenta cauză operează modificări asupra Legii nr.17/2014 în sensul că art.I pct.1 introduce, sub forma art.2 alin.(1) lit.b) din Legea nr.17/2014, o nouă excepție față de domeniul său de aplicare, excepție referitoare la terenurile agricole situate în extravilan, pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, aflate în proprietatea persoanelor fizice, care pot înstrăina o suprafață de cel mult 3 ha într-o perioadă de 3 ani. De asemenea, veniturile obținute din vânzarea acestor terenuri sunt scutite de la impozitul aplicabil celorlalte terenuri agricole situate în extravilan, în cazul înstrăinării lor mai devreme de 8 ani de la data cumpărării.

37. În ce privește dreptul de preempțiune, rezultă din interpretarea literală a art.I pct.1 din legea criticată că, în concepția noii reglementări, acesta nu va mai greva dreptul de dispoziție, ca atribut al dreptului de proprietate asupra acestor categorii de terenuri, din moment ce „nu intră sub incidența” acestei legi speciale. Legea criticată ridică/îndepărtează, pentru persoanele fizice proprietare ale terenurilor agricole situate în extravilan pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, restricțiile specifice dreptului de preempțiune, reglementate de Legea nr.17/2014. Pe de altă parte, noile prevederi configurează un alt regim juridic aplicabil, cu condiții speciale, potrivit cărora proprietarii acestora, persoane fizice, „pot înstrăina o suprafață de cel mult 3 ha într-o perioadă de 3 ani”. Prin urmare, aceste terenuri nu intră în circuitul civil general, supus dreptului comun în materie, deoarece proprietarii lor sunt destinatarii condițiilor legale speciale preconizate de legiuitor prin actul normativ criticat, și anume condiția dublei cerințe referitoare la suprafața de maximum 3 ha ce poate fi înstrăinată într-o perioadă de 3 ani. Sunt eliminate, așadar, cele două condiții ce grevau dreptul de proprietate în concepția Legii nr.17/2014, și anume obligația de respectare a dreptului de preempțiune și obligația de menținere a destinației terenului pe care acesta o avea avute la data cumpărării.

38. Referitor la critica de neconstituționalitate privind greșita adoptare ca lege ordinară a legii criticate, Curtea reține că art.73 alin.(3) lit.m) din Constituție impune legiuitorului să reglementeze regimul juridic general al proprietății exclusiv prin lege organică.

39. Pe de altă parte, art.44 alin.(1) teza finală din Legea fundamentală permite legiuitorului să stabilească conținutul și limitele dreptului de proprietate „prin lege”, fără a prevedea expres caracterul organic al acesteia.

40. Curtea Constituțională a arătat distincția dintre aspectele ce intră în sfera regimului juridic general al proprietății și care sunt de domeniul strict al legii organice, în acord cu art.73 alin.(3) lit.m) din Constituție, și celelalte elemente prin care legiuitorul configurează conținutul și limitele dreptului de proprietate și care pot fi și de nivelul legii ordinare.

41. Curtea a stabilit, de principiu, că regimul proprietății și al dreptului de proprietate, și încă la nivel general, reprezintă o realitate juridică ce guvernează raporturile juridice de o valoare socială semnificativă, ce reclamă reglementarea printr-o lege organică, pe când regulile specifice pentru exercitarea atributului dreptului de proprietate reprezintă o altă realitate juridică, de o importanță mai mică, putând fi stabilită prin legi ordinare sau, după caz, prin ordonanțe (Decizia nr.5 din 14 iulie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.173 din 22 iulie 1992). Regimul juridic general al proprietății, publică sau privată, vizează, ca esență, cele trei elemente ale dreptului de proprietate: posesia, folosința și dispoziția, fiind preponderent un regim de drept privat, însă nu orice modalitate de transfer al dreptului de proprietate se încadrează în domeniul strict limitativ rezervat legii organice (a se vedea Decizia nr.623 din 25 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 18 ianuarie 2017, paragraful 108, sau Decizia nr.627 din 15 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.363 din 6 mai 2020, paragraful 28).

42. În prezenta cauză, Curtea Constituțională are de stabilit dacă norma juridică din legea criticată (ordinară), prin care se adaugă la domeniul sustras de la incidența Legii nr.17/2014, are sau nu natura legii organice. Aceasta deoarece Curtea Constituțională, plecând de la dispozițiile Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, a arătat, în jurisprudența sa, că este permis ca printr-o lege ordinară să se intervină asupra dispozițiilor dintr-o lege organică, atât timp cât acele dispoziții punctual vizate nu conțin reglementări de nivelul legii organice, ci se pot încadra în domeniul legii ordinare deoarece nu conțin aspecte care să fie în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, ceea ce este definitoriu pentru a delimita cele două categorii de legi este criteriul material al legii, respectiv conținutul său normativ (a se vedea, de exemplu, Decizia nr.88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 3 iunie 1998, Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015, sau Decizia nr.876 din 9 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1265 din 21 decembrie 2020). Curtea a stabilit, de exemplu, că „este posibil ca

o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice” (Decizia nr.88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 3 iunie 1998, Decizia nr.548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr.786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.400 din 12 iunie 2009).

43. Caracterul organic al Legii nr.17/2004 se justifică prin obiectul său de reglementare, în sensul că vizează o largă categorie de terenuri din România – terenuri agricole situate în extravilan – asupra cărora se instituie o serie de condiționalități pentru înstrăinarea prin vânzare-cumpărare, printre care obligația rezolutorie a cumpărătorului de menținere a destinației agricole a terenului și obligația vânzătorului de respectare a dreptului legal de preempțiune, ultima grevând dreptul de proprietate ca modalitate de exercitare a prerogativei dispoziției. Întrucât dispozițiile Legii nr.17/2014 conțin norme speciale în raport cu normele dreptului comun în materie de preempțiune cuprinse în Codul civil – lege organică, iar exigențele de tehnică legislativă dispun că derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază [art.63 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative], această lege a fost adoptată, la rândul său, ca lege organică.

44. În lumina considerentelor de mai sus, Curtea observă că art.2 alin.(1) din Legea nr.17/2014, pe care art.I pct.1 din legea criticată îl completează cu o nouă normă cu caracter derogator, delimitează chiar sfera de incidență a Legii nr.17/2014, reprezentând, prin urmare, un element central al concepției acestei legi, ce nu se poate disocia de caracterul său organic. Este de principiu că, influențând direct domeniul de aplicare a Legii nr.17/2014, și norma modificatoare/completatoare/abrogatoare trebuie să corespundă caracterului - organic sau ordinar - al normei asupra căreia operează. Legea organică ocupă o poziție superioară în ierarhia actelor normative tocmai prin importanța domeniilor de reglementare strict enumerate de Constituție și pentru care este necesară adoptarea cu majoritatea de vot superioară numeric [majoritatea membrilor fiecărei Camere, conform art.76 alin.(1) din Constituție] față de votul necesar adoptării legilor ordinare [majoritatea membrilor prezenți din fiecare Cameră – art.76 alin.(2) din Constituție], care se referă la reglementarea relațiilor sociale diferite de cele strict prevăzute de art.73 alin.(3) din Legea fundamentală. Așadar, din această perspectivă, legea criticată ar fi trebuit adoptată ca lege organică, și nu ca lege ordinară.

45. Totodată, prin conținutul său juridic, norma cuprinsă la art.I pct.1 din legea examinată configurează un domeniu propriu de aplicare, reprezentat de „terenurile agricole situate în extravilan, pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, aflate în proprietatea persoanelor fizice”. Chiar dacă această categorie de terenuri reprezintă un segment din totalitatea terenurilor agricole din România situate în extravilan, asupra cărora acționează, în prezent, regimul juridic special configurat de Legea nr.17/2014, nu se pot ignora impactul și semnificația lor deosebită atât în plan cantitativ, cât și în plan calitativ, în sensul în care scopul Legii nr.17/2014 este, așa cum rezultă din prevederile art.1 din această lege și din expunerea de motive ce o însoțește, acela de „evitare a fărâmițării proprietății funciare din extravilanul localităților” (Decizia Curții Constituționale nr.586 din 14 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 14 iulie 2020, paragraful 48). Prin dimensiunea lor cantitativă, aceste terenuri au capacitatea de a forma, ele singure, o parte importantă a fondului funciar din România, astfel că regulile ce configurează regimul lor juridic de înstrăinare se circumscriu și influențează regimul juridic general al proprietății, reglementat prin lege organică.

46. În plus, Curtea mai observă că noua lege este de natură a crea o breșă semnificativă în aplicarea unitară a regimului juridic general al proprietății funciare din România, în condițiile în care necesitatea instituirii acestui regim juridic diferit nu a fost motivată în vreun fel în procesul de adoptare la Camera Deputaților - Camera decizională care a adoptat acest amendament suplimentar față de forma inițială a legii, însoțită de Senat prin procedura adoptării tacite. Așadar, excepția introdusă de noua lege ordinară are capacitatea de a slăbi/afecta realizarea scopului inițial al Legii nr.17/2014 – lege organică –, fără o minimă argumentare, fiind cu atât mai puțin acceptabil ca votul majorității simple/relative exprimat decisiv în Camera Deputaților pentru adoptarea ca lege ordinară a legii criticate să zădărnicească voința exprimată prin votul majorității absolute a fiecărei Camere parlamentare exprimat cu prilejul adoptării Legii nr.17/2014 ca lege organică. De altfel, chiar introducerea în Camera decizională a acestei reglementări suplimentare față de forma inițială a legii, adoptată tacit de Senat, a determinat, prin însuși conținutul său juridic și impactul creat în sfera regimului juridic al proprietății, modificarea naturii juridice a propunerii legislative în cursul procedurii parlamentare de legiferare. Astfel, deși la momentul înregistrării propunerii legislative, aceasta a fost corect încadrată în categoria legilor ordinare, amendamentul admis în Camera decizională sub forma art.I pct.1 din lege, referitor la excluderea din sfera de incidență a Legii nr.17/2014 a terenurilor agricole situate în extravilan pe care

sunt amplasate culturi de pomi și de viță-de-vie, aflate în proprietatea persoanelor fizice, a transformat automat natura juridică inițială/originară a legii, plasând-o în categoria legilor organice.

47. S-a menționat deja la paragraful 37 că noua normă cuprinsă în art.1 pct.1 din legea criticată nu numai că extrage această categorie de terenuri din sfera de aplicare a Legii nr.17/2014, dar, fără a le reda circuitului juridic civil, le stabilește reguli proprii de înstrăinare prin vânzare. Aceste reguli speciale prevăd două condiții cumulative aplicabile persoanei fizice la vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, condiții ce limitează transferul de proprietate la o suprafață de 3 ha într-o perioadă de 3 ani. Prin urmare, această categorie de terenuri, avută în vedere inițial la adoptarea Legii nr.17/2014 și care contribuia semnificativ, prin totalitatea dimensiunii sale teritoriale la nivel național, la atingerea scopului acestei legi organice, a dobândit, printr-o singură dispoziție introdusă în legea criticată, un regim juridic nou, hibrid, astfel că și noua reglementare trebuia menținută la nivelul legii organice. Totodată, Curtea observă că acest nou regim juridic este insuficient elaborat (de exemplu, omisiunea legiuitorului de a preciza expres și situația persoanelor juridice proprietare ale terenurilor similare sau alte restricții și condiții formale cerute de lege la înstrăinare în considerarea situației obiective a amplasamentului terenului – zona frontalieră etc.), fiind necesară dezvoltarea acestuia prin norme clare, previzibile și accesibile, care să asigure interpretarea și aplicarea unitară și fără dificultăți practice.

(4.2.) Criticile privind încălcarea art.73 alin.(3) lit.m) raportat la art.44 alin.(2) teza a doua din Constituție

48. Dispozițiile art.44 alin.(2) teza a doua din Legea fundamentală stabilesc că „*Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală*”.

49. Curtea reține că, potrivit art.2 alin.(2) din Legea nr.17/2014, acest act normativ se aplică „*cetățenilor români, respectiv cetățenilor unui stat membru al Uniunii Europene, ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European (ASEE) sau ai Confederației Elvețiene, precum și apatrizilor cu domiciliul în România, într-un stat membru al Uniunii Europene, într-un stat care este parte la ASEE sau în Confederația Elvețiană, precum și persoanelor juridice având naționalitatea română, respectiv a unui stat membru al Uniunii Europene, a statelor care sunt parte la ASEE sau a Confederației Elvețiene*”, iar alin.(3) al aceluiași articol dispune în sensul în care „*Cetățeanul unui stat terț și apatridul cu domiciliul într-un stat terț, precum și persoanele juridice având naționalitatea unui stat terț pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole situate în extravilan în condițiile reglementate prin tratate internaționale, pe bază de reciprocitate, în condițiile prezentei legi*”.

50. Dispozițiile cuprinse în art.44 alin.(2) teza a doua din Constituție nu au fost însă transpuse în Legea nr.17/2004, ci în Legea nr.312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1008 din 14 noiembrie 2005, act normativ la care face referire și art.3 din titlul X al Legii nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.653 din 22 iulie 2005, text potrivit căruia „*Cetățenii străini și apatrizii precum și persoanele juridice străine pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în România în condițiile prevăzute de legea specială*”.

51. Astfel, cu privire la posibilitatea resortisanților statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European și ai Confederației Elvețiene de a dobândi prin vânzare-cumpărare terenuri agricole, păduri și terenuri forestiere, art.5 alin.(1) din Legea nr.312/2005 instituie o interdicție de dobândire a dreptului de proprietate pentru un termen de 7 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană. Este de menționat că această dispoziție tranzitorie a fost inclusă în Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr.157/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.465 din 1 iunie 2005, care la pct.3 alin.(2) din anexa VIII prevede: „*Fără a aduce atingere obligațiilor prevăzute de Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, România poate menține în vigoare, timp de șapte ani de la data aderării, restricțiile stabilite de legislația sa, existente la momentul semnării tratatului de aderare, privind dobândirea proprietății asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere de către resortisanții statelor membre sau ai statelor care sunt parte la Acordul privind Spațiul Economic European, precum și de către societăți constituite în conformitate cu legislația altui stat membru sau a unui stat parte a ASEE și care nu sunt nici stabilite, nici înregistrate în România. În nici un caz, un resortisant al unui stat membru nu poate fi tratat mai puțin favorabil în ceea ce privește dobândirea de teren agricol, păduri sau teren forestier decât la data semnării Tratatului de aderare sau nu poate fi tratat în mod mai restrictiv decât un resortisant al unei țări terțe.*”

52. În ce privește cetățenii străini, apatrizii și persoanele juridice aparținând statelor terțe, art.6 din Legea nr.312/2005 prevede, la fel ca norma conținută de art.44 alin.(2) teza a doua din Constituție,

că aceștia pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor, în condițiile reglementate prin tratate internaționale, pe bază de reciprocitate și stabilește, totodată, regula potrivit căreia aceleași subiecte de drept nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în condiții mai favorabile decât cele aplicabile cetățeanului unui stat membru și persoanei juridice constituite în conformitate cu legislația unui stat membru.

53. Revenind la normele art.2 alin.(2) și (3) din Legea nr.17/2014, mai sus redate, Curtea constată că acestea nu fac altceva decât să garanteze un tratament juridic egal între subiectele de drept aici enumerate și nu prevăd condiții speciale aplicabile exclusiv cetățenilor străini sau apatrizilor pentru dobândirea în proprietate a terenurilor agricole în România.

54. Așadar, după epuizarea termenului de 7 ani de interdicție absolută (expirat la 1 ianuarie 2014), prevăzut în Legea nr.312/2005, legiuitorul nu a stabilit condiții speciale, aplicabile exclusiv persoanelor străine sau apatrizilor, indiferent că aceștia sunt resortisanți ai statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European, ai Confederației Elvețiene sau ai unor state terțe. Legea nr.17/2014 a stabilit condiții speciale de dobândire a dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole situate în extravilan, condiții care, deși sunt stricte, sunt aplicabile în mod egal fiecărei persoane interesate, indiferent de cetățenia sa.

55. Prin urmare, așa cum Legea nr.17/2014 asigură un tratament juridic egal între subiectele de drept ce pot avea calitatea de cumpărător, fără a cuprinde reglementări speciale în privința persoanelor străine sau apatrizilor, în mod similar și legea supusă controlului de constituționalitate conține condiții egale de acces la dobândirea, prin vânzare-cumpărare, a terenurilor agricole situate în extravilan pe care sunt amplasate culturi de pomi și viță-de-vie, fără nicio deosebire pe criteriul de naționalitate, astfel că prevederile art.44 alin.(2) teza a doua din Constituție nu sunt incidente.

56. În concluzie, Curtea reține că legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată cu încălcarea art.76 alin.(1), prin raportare la art.73 alin.(3) lit.m) din Constituție, teza referitoare la regimul juridic general al proprietății, motiv pentru care aceasta este neconstituțională, în ansamblul său. În această ipoteză devin incidente prevederile art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și jurisprudența în materie a Curții Constituționale, potrivit căroră Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ. În cazul inițierii unui nou proces legislativ, trebuie să fie respectate statuările cuprinse în decizia de admitere a Curții Constituționale cu referire la viciile de neconstituționalitate extrinsecă constatate, deoarece forța obligatorie care însoțește actele juridictionale ale Curții se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta (Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, paragrafele 88 și 89, și Decizia nr.155 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 4 iunie 2020, paragraful 78 și 79). În cazul legii de față, punerea de acord cu decizia Curții Constituționale nu se poate reduce doar la aplicarea procedurii de adoptare specifică legilor organice, ci impune chiar, pentru considerentele cuprinse la paragrafele 45-47 ale prezentei decizii, reanalizarea scopului legii prin corelarea cu scopul afirmat și asumat de legiuitor la adoptarea Legii nr.17/2014.

57. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a 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 este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 5 octombrie 2022.