



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, precum și a Legii 185/2018 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2018 privind modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, precum și a Legii 185/2018 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2018 privind modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 (b329/23.05.2023), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2881/30.05.2023 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D619/31.05.2023,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și modificarea Legii nr. 185/2018 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2018 privind modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, cu modificările ulterioare.

În Expunerea de motive, soluțiile legislative preconizate sunt argumentate prin faptul că „*Programul național de cadastru și carte funciară a imobilelor la nivelul întregii țări a fost început în anul 2015.*”

În ciuda faptului că acest program se află în derulare de 8 ani, numărul imobilelor cadastrate este foarte scăzut în continuare, îngreunând astfel accesarea fondurilor europene pentru implementarea diferitelor programe de dezvoltare a comunităților locale.”

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că o propunere legislativă care conținea soluții similare cu prezentul proiect, respectiv **propunerea legislativă privind completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996** (b228 din 13.04.2022), a fost transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2011/19.04.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D473/20.04.2022, pentru care a fost emis avizul negativ nr. 529/11.05.2022.

Respectiva propunere legislativă a fost respinsă la Senat, la data de 1 septembrie 2022, fiind transmisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, la data de 11 octombrie 2022. La data de 26 octombrie 2022 a fost formulată o obiecție de neconstituționalitate, asupra căreia Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 7 din 31 ianuarie 2023, prin care a fost admisă obiecția de neconstituționalitate și s-a constatat că Legea privind completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, în ansamblul său, este neconstituțională, deoarece nu a fost respectat principiul bicameralismului, fiind adoptată cu încălcarea prevederilor art. 61 alin. (2) și ale art. 75 din Constituția României.

Ca urmare a Deciziei Curții Constituționale, respectiva propunere legislativă a fost reexaminată la Senat, fiind respinsă la data de 15.05.2023, în prezent fiind în procedură legislativă la Camera Deputaților.

Ca urmare a celor de mai sus, precizăm că este necesară dezbateră concomitentă a celor două proiecte, pentru a se evita adoptarea unor soluții legislative diferite.

5. La **art. I pct. 2**, în ceea ce privește norma propusă pentru **art. 9 alin. (2)³**, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia se instituie obligația Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară ca, începând cu anul 2024, să asigure fondurile bugetare necesare executării lucrărilor de înregistrare sistematică, în cadrul Programului Național de Cadastru și Carte Funciară, pentru un număr de trei unități

administrativ-teritoriale din cadrul fiecărui județ, nu se corelează cu dispozițiile **art. 9 alin. (26)** din actul normativ de bază, potrivit căruia *„Programul național de cadastru și carte funciară prevăzut la alin. (23) se aprobă prin hotărâre a Guvernului”*. În acest sens, precizăm că a fost adoptată **Hotărârea Guvernului nr. 294/2015** privind aprobarea Programului național de cadastru și carte funciară **2015-2023**, cu modificările și completările ulterioare.

Fiind vorba de o reglementare la nivel de hotărâre a Guvernului, stabilirea aspectelor referitoare la derularea acestui program, inclusiv durata acestora, nu se poate realiza decât prin hotărâre a Guvernului.

Față de cele de mai sus, **soluția legislativă preconizată excedează domeniului legii**, reglementând în domeniul actelor infralegale, fiind susceptibilă a reprezenta o încălcare a dispozițiilor **art. 1 alin. (4)** din Constituția României, referitoare la separația și echilibrul puterilor în stat, precum și a **art. 61 alin. (1)** din Legea fundamentală, în ceea ce privește rolul Parlamentului.

În acest sens, menționăm că, prin **Decizia nr. 494/2013, Curtea Constituțională** a reținut că *„acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale”*.

Pe de altă parte, în ceea ce privește termenul de aplicare a soluției legislative preconizate, semnalăm că, în ipoteza în care procedura de adoptare a prezentei propuneri legislative nu se încheie în anul 2023, norma va căpăta aspecte de retroactivitate, fiind contrară dispozițiilor **art. 15 alin. (2)** din Constituția României, republicată.

Totodată, soluția legislativă nu se corelează cu dispozițiile **art. 9 alin. (3²)** din actul de bază, potrivit căruia *„Activitățile cuprinse în Programul național de cadastru și carte funciară, prevăzut la alin. (23), se pot finanța și din fonduri externe nerambursabile, precum și din alte surse financiare alocate din bugetul unităților administrativ-teritoriale.”*

6. La **art. I pct. 3**, în ceea ce privește norma preconizată pentru **art. 9 alin. (3⁵)**, semnalăm un paralelism legislativ al soluțiilor legislative cu textul *de lege lata* al alin. (2³) al aceluiași articol, ceea ce este impropriu stilului normativ.

La norma propusă pentru **alin. (3⁶)**, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia „*Prevederilor la alin. (3⁵) sunt aplicabile în cazul contractelor de servicii de înregistrare sistematică și acordurilor-cadru încheiate anterior intrării în vigoare a prezentei legi*” este susceptibilă a încălca **principiul neretroactivității legii** consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Pe de altă parte, normele preconizate pentru **alin. (3⁷)** și **(3⁸)** nu se corelează cu textele *de lege lata* ale art. XIV alin. (7)-(9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2023 pentru stabilirea unor măsuri necesare optimizării procesului de implementare a proiectelor de infrastructură finanțate din fonduri externe nerambursabile, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, **instituind un paralelism legislativ**, aspect interzis de dispozițiile art. 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Formulăm prezenta observație și pentru soluția legislativă propusă pentru **alin. (3⁹)**, care instituie paralelism legislativ cu dispozițiile art. 9 alin. (2⁴) din actul de bază.

7. La **art. I pct. 4**, referitor la norma preconizată pentru **art. 9 alin. (34¹)**, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma „*în baza decretelor de expropriere sau a actului de strămutare*” este insuficient de clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei.

Formulăm prezenta observație și pentru **art. I pct. 6**, referitor la sintagma „*în baza decretelor de expropriere sau a actului de strămutare*” din textul propus pentru **art. 13 alin. (1) lit. b) pct. II**.

8. La **art. I pct. 5**, referitor la norma propusă pentru **art. 12 alin. (16)**, semnalăm că, în actuala redactare, textul nu întrunește condițiile de claritate și accesibilitate specifice normelor, având în vedere faptul că nu este prevăzut în mod expres ce anume se consideră aprobate tacit, în cazul în care documentele tehnice nu au fost contrasemnate în termenul prevăzut la alin. (18).

Pe de altă parte, precizăm că soluția legislativă nu se corelează cu ipoteza juridică reglementată de alin. (18) la care se face trimitere, care vizează **contrasemnarea** documentelor tehnice cadastrale de către primar, prin compartimentele de resort din cadrul aparatului de specialitate, și nu **autorizarea** acestora.

Menționăm că soluției legislative preconizate nu îi sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare. Precizăm că, potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) din acest act normativ, **„Procedura aprobării tacite se aplică tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice, cu excepția celor emise în domeniul activităților nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, munițiilor și explozibililor, regimul drogurilor și precursorilor, precum și a autorizațiilor din domeniul siguranței naționale.”**

În acest sens, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale¹, Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii².

9. La art. I pct. 8, semnalăm că sintagma *„detentori precari, astfel cum sunt definiți la art. 918 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare”* din textul propus pentru **art. 13 alin. (15)**, este insuficient de precisă și nu îndeplinește condițiile de claritate specifice stilului normativ, având în vedere faptul că art. 918 din actul normativ la care se face trimitere nu definește noțiunea de *„detentori precari”*, ci enumeră categoriile detentorilor precari pentru care nu constituie posesie stăpânirea unui bun.

10. La art. I pct. 13, referitor la norma preconizată pentru **art. 41 alin. (3) lit. c) pct. i)**, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia procesul-verbal de vecinătate va fi semnat de către **deținători** sau **posesori**, și nu doar de proprietari, astfel cum prevede textul *de lege lata*, este susceptibilă a afecta **principiile constituționale privind garantarea și ocrotirea proprietății private**, cuprinse în art. 44 alin. (1) teza întâi și alin. (2) teza întâi din Constituția României, precum și dispozițiile art. 1 - Protecția proprietății din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950³.

¹ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

² A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

³ România a ratificat Convenția prin Legea nr. 30/1994, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 135 din 31 mai 1994.

Totodată, soluția legislativă preconizată poate induce o insecuritate asupra raportului juridic deja stabilit, ceea ce este contrar dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituția României, în componenta sa privind previzibilitatea legii.

Formulăm prezenta observație și pentru **art. I pct. 14**, referitor la soluția legislativă propusă pentru **art. 41 alin. (8¹) lit. c**).

11. La **art. I pct. 14**, semnalăm că intervenția asupra **părții introductive a art. 41 alin. (8¹)** este improprie stilului normativ, având în vedere faptul că soluția legislativă constă, în fapt, în completarea textului cu sintagma „*în favoarea persoanelor fizice sau juridice*”, care este inutilă în context.

12. La **art. II**, referitor la textul propus pentru **art. II alin. (1)** din Legea nr. 185/2018 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2018 privind modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, semnalăm că, prin utilizarea expresiei „*În termen de 15 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi*”, norma capătă caracter de retroactivitate.

În acest sens, precizăm că potrivit dispozițiilor art. 62 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare sau de completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază.*”.

Menționăm faptul că Legea nr. 185/2018 a intrat în vigoare la data de **23 iulie 2018**.

Pe cale de consecință, precizăm că expresia menționată *supra* nu se poate integra în cuprinsul actului normativ de bază.

*

* *

Față de cele mai sus menționate, precizăm că prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma preconizată.


PRESEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 635/21.06.2023