



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 24058 / 30. JUL. 2025

Doamnei Elena-Simina TĂNĂSESCU,
Președinte al Curții Constituționale,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 9627 / 31 JUL 2025

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014¹, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la sintagma „în condițiile prezentei legi”.

Vă asigur, Doamnă Președinte, de înalta mea considerație,

Avocatul Poporului,

Renate Weber



¹ 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, cu modificările și completările ulterioare.



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta

EXCEPȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra dispozițiilor art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014¹, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la sintagma „în condițiile prezentei legi”

Dispozițiile art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la sintagma „în condițiile prezentei legi” sunt constituționale prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5) și art. 44 alin. (1) din Constituție, doar în măsura în care, după parcurgerea și epuizarea celor două etape anterioare, în care nu sunt interesați de teren nici preemptorii și nici potențialii cumpărători, sau nu îndeplinesc condițiile pentru a putea cumpăra terenul agricol situat în extravilan, proprietarii terenurilor agricole situate în extravilan pot vinde către orice altă persoană fizică sau juridică, din perspectiva următoarelor:

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

Potrivit dispozițiilor art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare, „În cazul neexercitării dreptului de preempțiune, dacă niciunul dintre potențialii cumpărători, în termenul legal, nu îndeplinește condițiile pentru a putea cumpăra terenul agricol situat în extravilan, înstrăinarea acestuia prin vânzare se poate face către orice persoană fizică sau juridică, în condițiile prezentei legi”.

¹ 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, cu modificările și completările ulterioare.

I. Aspecte introductive

În temeiul Legii nr. 17/2014, înstrăinarea, prin vânzare, a terenurilor agricole situate în extravilan se face cu respectarea condițiilor de fond și de formă prevăzute de Codul civil, a ~~dreptului de preempțiune și al potențialilor cumpărători, precum și dacă sunt întrunite condițiile~~ prevăzute la art. 3, art. 4, art. 4¹ și art. 9 din lege. Scopul acestei legi îl constituie: a) asigurarea securității alimentare, protejarea intereselor naționale și exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național; b) stabilirea unor măsuri privind reglementarea vânzării terenurilor agricole situate în extravilan; c) comasarea terenurilor agricole în vederea creșterii dimensiunii fermelor agricole și constituirea exploatațiilor viabile economic.

În aceste condiții, astfel cum s-a reținut și în jurisprudența Curții Constituționale în materie, în ceea ce privește transferul dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole extravilane se creează în sarcina vânzătorilor și a cumpărătorilor obligația **de a respecta cadrul legal în vigoare la data transferului dreptului de proprietate.**

Revenind la condițiile ce se impun a fi respectate, din prevederile **art. 3 alin. (1) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, rezultă că înstrăinarea, prin vânzare, a terenurilor agricole situate în extravilan pe o adâncime de 30 km față de frontiera de stat și țărmul Mării Negre, către interior, precum și cele situate în extravilan la o distanță de până la 2.400 m față de obiectivele speciale se realizează doar cu **avizul specific al Ministerului Apărării Naționale**, eliberat în urma consultării cu organele de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale, prin structurile interne specializate menționate la **art. 6 alin. 1 din Legea nr. 51/1991** privind securitatea națională a României, cu modificările și completările ulterioare. Această obligație nu se aplică preemptorilor, adică titularilor dreptului de preempțiune, care pot să cumpere cu prioritate un teren agricol situat în extravilan, față de care deține calitatea de coproprietar, arendaș, proprietar vecin sau statul român prin Agenția Domeniilor Statului, în ordinea stabilită de lege. De asemenea, procedura și alte elemente privind obținerea avizului specific al Ministerului Apărării Naționale se reglementează prin normele metodologice de aplicare a legii, iar în cazul neîndeplinirii acestei obligații de a emite avizul, se consideră ca fiind favorabil, însă apare ca evident că acest aviz specific este emis în considerarea amplasamentului terenului agricol ce face obiectul unui contract de vânzare-cumpărare.

Legat tot de avize, în dispozițiile **art. 9 alin. (1) și (2) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, mai sunt reglementate 2 tipuri de avize, și anume: a) avizul final necesar încheierii contractului de vânzare în formă autentică de către notarul public pentru cazurile exercitării dreptului de preempțiune; și b) avizul necesar încheierii contractului de vânzare în formă autentică de către notarul public pentru cazurile potențialilor cumpărători și situația în care unul dintre titularii dreptului de preempțiune care și-au manifestat acceptarea ofertei înregistrează la primărie o cerere de renunțare la acceptarea ofertei, într-un termen legal.

O altă condiție esențială este cea stabilită prin **art. 4 alin. (1) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, care indică categoriile de preemptori, conform rangurilor. Se observă că, urmare a ultimelor două modificări, din anul 2020 și anul 2022, categoriile de preemptori au devenit mai diverse, ajungând până la rangul nr. VII. De asemenea, se delimitează operațiunea juridică ce impune, pentru încheierea sa valabilă, respectarea dreptului de preempțiune, anume vânzarea.

Suplimentar dreptului de preempțiune, **art. 4¹ alin. (1) și (2) din Legea nr. 17/2014** instituie reguli de înstrăinare a terenurilor agricole situate în extravilan către persoanele fizice sau juridice care nu au calitatea de preemptor, în caz de neexercitare a dreptului de preempțiune de

către preemtori. Acest text legal folosește expresia *potențial cumpărător*, care are obligația purtării unei corespondențe cu primăria, în termen de 30 de zile de la expirarea termenului stabilit de art. 6 alin. (2) din Legea nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare, pentru menținerea ofertei la dispoziția preemtorilor.

În final, după ce nici un preemtor nu dorește achiziționarea terenului și pentru că nici un potențial cumpărător nu îndeplinește condițiile impuse de lege, **vânzarea se poate face către orice persoană fizică sau juridică, în condițiile prezentei legi.**

Mai exact, norma legală criticată, arată că în cazul neexercitării dreptului de preempțiune, dacă niciunul dintre potențialii cumpărători, în termenul legal, nu îndeplinește condițiile pentru a putea cumpăra terenul agricol situat în extravilan, înstrăinarea acestuia prin vânzare se poate face către orice persoană fizică sau juridică.

Pentru o înțelegere mai bună a celor ce vor urma să fie expuse în prezenta lucrare, relevant este punctul de plecare al acestei norme [**art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare], ce a condus la nevoia reglementării unei asemenea soluții legislative, fiind necesar să analizăm geneza soluției juridice.

În forma inițiatorului, vânzarea către orice persoană fizică sau juridică nu a existat, context în care Consiliul Legislativ, prin avizul său, a remarcat faptul că „*art. 4¹ este interpretabil, întrucât nu prevede ce se întâmplă în situația în care nu există cumpărători din niciuna dintre categoriile de persoane vizate la cele trei alineate, în sensul dacă terenul poate fi vândut oricui sau nu. În ipoteza în care acesta nu poate fi vândut, proprietarul este lipsit practic de dreptul de dispoziție, astfel că propunerea legislativă riscă să fie supusă unor critici de neconstituționalitate*”.

Așadar, principala motivație de a introduce în legislație vânzarea către orice persoană fizică sau juridică a avut la bază avizul Consiliului Legislativ, fără vreo referire la soluția legislativă anterioară, cuprinsă în dispozițiile **art. 7 alin. (7) din Legea nr. 17/2014**, potrivit căreia „*Dacă, în termenul de 30 de zile prevăzut la art. 6 alin. (2), niciunul dintre titularii dreptului de preempțiune nu își manifestă intenția de a cumpăra terenul, vânzarea terenului este liberă, cu respectarea dispozițiilor prevăzute de prezenta lege și de normele metodologice, urmând ca vânzătorul să înștiințeze în scris primăria despre aceasta. Vânzarea liberă a terenului la un preț mai mic decât cel cerut în oferta de vânzare prevăzută la art. 6 alin. (1) ori în condiții mai avantajoase decât cele arătate în aceasta atrage nulitatea absolută*”. De altfel, această din urmă soluție legislativă a fost abrogată cu aceeași ocazie cu care a fost inserată norma legală criticată.

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. (14) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare: „*Proprietarii terenurilor agricole situate în extravilan au obligația să le utilizeze exclusiv în vederea desfășurării activităților agricole de la data cumpărării, iar în situația în care pe terenul agricol există investiții agricole pentru culturile de pomi, viță-de-vie, hamei și irigații exclusiv private, se va păstra destinația agricolă a acestor investiții*”].

Este evident că 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.

De altfel, astfel cum s-a statuat în **Decizia nr. 24/2016**, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, „după criteriul conduitei prescrise, prevederile art. 3, art. 4 și art. 9 din Legea nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare, sunt norme de drept imperative, în sensul că părțile nu pot deroga de la ele. După natura interesului ocrotit sunt norme stabilite în interes privat, deoarece, așa cum s-a arătat în doctrină, părțile nu pot deroga de la ele în momentul încheierii actului juridic, însă, ulterior acestui moment, derogarea este permisă în sensul că partea interesată poate renunța la dreptul de a invoca mulțimea relativă a actului juridic încheiat cu nerespectarea unei norme imperative de ordine privată”.

Corelând această soluție juridică cu cea cuprinsă în **art. 10 alin. (5) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „În situația în care nu s-a înregistrat nicio ofertă de cumpărare, la expirarea termenului prevăzut la art. 4¹ alin. (3), în termen de 10 zile lucrătoare, primăriile emit procesul-verbal de finalizare a procedurii. Procesul-verbal se eliberează vânzătorului și se comunică structurii centrale sau structurilor teritoriale, după caz” apare ca evident că sintagma „în condițiile prezentei legi” este lipsită de previzibilitate și neclară.

Mai exact, soluția juridică cuprinsă în **art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, apare insuficient elaborată, deoarece este vădită lipsa de previzibilitate a condițiilor în care poate avea loc vânzarea către orice persoană fizică sau juridică, situație în care textul de lege este și neclar.

Având ca punct de plecare aceste aspecte și pentru că, în vederea pronunțării unei decizii interpretative de către Curtea Constituțională, Avocatul Poporului este ținut să dovedească împrejurarea că textul legal criticat a generat, la nivelul subiectelor de drept chemate să aplice legea, o interpretare și aplicare sistematică neconstituțională, au fost efectuate o serie de verificări și demersuri din care au rezultat următoarele:

A. În cadrul **anchetei efectuate la Direcția pentru Agricultură Județeană Brașov** s-a precizat faptul că, în urma modificărilor aduse Legii nr. 17/2014 prin Legea nr. 175/2020, vânzarea liberă a terenurilor agricole extravilane **a fost restricționată**, astfel, un teren agricol situat în extravilan poate fi înstrăinat prin vânzare doar celor care au calitatea de preemtor sau de potențial cumpărător.

Sintagma „în condițiile prezentei legi”, cuprinsă în **art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, face imposibilă încheierea contractelor de vânzare cumpărare a terenurilor agricole extravilane cu orice alte persoane fizice sau juridice, în condițiile în care niciun preemtor sau potențial cumpărător nu dorește să cumpere un astfel de teren.

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (în continuare, MADR) sau Direcția județeană pentru agricultură (în continuare, DJA) **emit avize doar în cazurile prevăzute de art. 9 alin. (1) și (2) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, mai exact în:

- situația emiterii avizului final necesar încheierii contractului de vânzare atunci când unul dintre preemtori își exercită dreptul de preempțiune, iar vânzarea este efectuată către acesta;
- situația emiterii avizului necesar încheierii contractului de vânzare atunci când unul dintre potențialii cumpărători își exercită dreptul de cumpărare (ca urmare a faptului că niciunul dintre preemtori nu și-a exercitat dreptul de preempțiune), iar vânzarea este efectuată către potențialul cumpărător;

- situația emiterii avizului necesar încheierii contractului de vânzare atunci când este reluată întreaga procedură de preempțiune ca urmare a faptului că titularul dreptului de

preemptiune care și-a manifestat acceptarea ofertei depune o cerere de renunțare la acceptarea ofertei în termenul legal;

- situația emiterii avizului negativ ca urmare a faptului că MADR/DJA a constatat că preemptorul sau potențialul cumpărător nu îndeplinește condițiile prevăzute de lege.

Așadar, din cadrul discuțiilor purtate cu ocazia efectuării anchetei s-a relevat faptul că **MADR sau DJA emit avize exclusiv în cazurile prevăzute de Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, respectiv cazurile în care vânzarea are loc către un preemptor sau către un potențial cumpărător, **nu și pentru alte cazuri**, și are ca scop verificarea de către MADR a condițiilor impuse de Legea nr. 17/2014 preemptorilor sau potențialilor cumpărători pentru a putea cumpăra.

O situație particulară s-a remarcat în privința terenurilor care intră sub incidența **art. 3 alin. (1) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, pentru care Ministerul Apărării Naționale (în continuare, MAPN) **condiționează emiterea avizului specific de obținerea avizului MADR/DJA**, conform prevederilor Normelor metodologice de punere în aplicare a Legii nr. 17/2014, aprobate prin Ordinul nr. 719/2014², deși acest aviz se emite de către MADR/DJA doar în cazurile în care cumpărătorul face parte din categoria preemptorilor sau potențialilor cumpărători.

B. Asupra aceluiași aspecte, Ministerul Apărării Naționale ne-a comunicat următoarele:

Odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 175/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014, **termenul „vânzare liberă” nu se mai regăsește în cuprinsul acesteia**, devenind necesară modificarea și completarea Normelor metodologice, în scopul asigurării corelării proceselor de avizare din anexele nr. 1 și 2, precum și pentru a asigura realitatea și legalitatea operațiunilor cu implicații asupra avizului specific al Ministerului Apărării Naționale.

În ceea ce privește aplicarea prevederilor **art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, MAPN ne-a comunicat faptul că este de interes sintagma „*în condițiile prezentei legi*”, fiind evidentă intenția legiuitorului privind obligativitatea respectării condițiilor prevăzute de Legea nr. 17/2014, indiferent de ipoteza în care se realizează vânzarea, sancțiunea fiind prevăzută la art. 16 alin. (1) din aceeași lege (n.n. nulitatea absolută).

În opinia Ministerului Apărării Naționale, dispozițiile criticate **nu reglementează nici o restricție sau excludere** a persoanelor fizice sau juridice de la cumpărarea de terenuri agricole situate în extravilan, **ci impun anumite condiții și criterii** obiective care vizează **capacitatea cumpărătorului** de a menține categoria de folosință a terenului agricol extravilan și de a-l lucra în mod efectiv, în vederea punerii în valoare a proprietății funciare pentru realizarea scopului legii, conform Deciziei Curții Constituționale nr. 586/2020.

C. De asemenea, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale ne-a comunicat că: Sintagma „*în condițiile prezentei legi*” condiționează vânzarea terenurilor agricole de emiterea avizelor prevăzute la **art. 3 și art. 9 din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, justificând executarea controlului asupra modului de aplicare a procedurii privind

² Ordinul 719/2014 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

parcursul corect al etapelor de exercitarea dreptului de preempțiune de către vânzător, cumpărător și respectiv potențialul cumpărător, astfel încât, înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan fără respectarea dreptului de preempțiune, conform **prevederilor art. 4 – art. 4² din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, sau fără obținerea avizelor să fie sancționată cu nulitatea absolută.

Or, în lipsa unui preemtor sau potențial cumpărător, structura teritorială sau structura centrală, după caz, **sunt în imposibilitate de a emite avizul final sau avizul necesar perfectării contractelor de vânzare**, procedura fiind închisă cu procesul verbal emis de unitatea administrativ teritorială din raza căreia se afla terenul supus vânzării, fără însă a perfecta vânzarea în baza acestuia, în cuprinsul legii nefiind reglementată nici o prevedere expresă cu privire la posibilitatea vânzării terenurilor agricole situate în extravilan în baza acestor procese verbale.

S-a mai precizat și faptul că, Ministerul Apărării Naționale solicită aceste avize emise în prealabil de MADR ca o condiție esențială având în vedere actualul context geopolitic, astfel, modificarea Anexei nr. 2 la Ordinul 719/740/M.57/2333/2014 a fost susținută în sensul în care, identificarea persoanelor interesate de vânzarea, cât și de cumpărarea terenurilor respective este o condiție esențială pentru eliberarea avizului specific al MAPN, având în vedere faptul că sunt în discuție terenuri agricole care sunt situate pe o adâncime de 30 km față de frontiera de stat și țărmul Mării Negre sau situate la o distanță de până la 2400 m față de obiectivele speciale.

De asemenea, se mai arată că în cuprinsul legislației cu privire la vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan **nu se regăsește sintagma „vânzare liberă”**, sens în care, în prezent, înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan, se face numai cu respectarea dispozițiilor legislației cu caracter special aplicabilă în domeniu.

II. Critici de neconstituționalitate

1. Nesocotirea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție – claritatea și previzibilitatea normelor legale

Chiar dacă textul legal criticat nu conține în sine un viciu de neconstituționalitate, interpretarea și aplicarea sa de către autoritățile publice cu atribuții în materie, așa cum am demonstrat mai sus, au fost realizate cu încălcarea normelor constituționale, context în care este necesar un proces de interpretare a normei examinate. În raport cu această practică a autorităților, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că deturnarea reglementărilor legale de la scopul lor legitim, printr-o sistematică interpretare și aplicare eronată a acestora de către instanțele judecătorești sau de către celelalte subiecte chemate să aplice dispozițiile de lege, poate determina neconstituționalitatea acelei reglementări.

Or, interpretarea și modul de aplicare de către autoritățile publice cu atribuții în domeniu a dispozițiilor **art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la sintagma „*în condițiile prezentei legi*”, conduc, în privința beneficiarilor legii, și anume a proprietarilor de terenuri agricole aflate în extravilan care doresc înstrăinarea acestora prin vânzare, la o soluție legislativă caracterizată de imposibilitatea acestora de a-și exercita prerogativa dispoziției, ca atribut al dreptului de proprietate.

Prin **Decizia nr. 1092/2012**, Curtea Constituțională a statuat că, „*în cazul în care un text legal poate genera interpretări diferite, este obligată să intervină ori de câte ori acele interpretări generează încălcări ale prevederilor Legii fundamentale. Constituția reprezintă cadrul și măsura în care legiuitorul și celelalte autorități pot acționa; astfel, și interpretările care se pot aduce normei juridice trebuie să țină cont de această exigență de ordin constituțional cuprinsă chiar în*

art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, potrivit căruia în România respectarea Constituției și a supremației sale este obligatorie”.

Legat de aceste aspecte, în urma unor critici de neconstituționalitate formulate cu privire la diferite dispoziții legale din perspectiva modului de interpretare a acestora de către destinatarii normelor, în trecut, instanța de contencios constituțional a pronunțat decizii interpretative prin care, păstrând textul legal în fondul activ al dreptului, a sancționat interpretarea care a dat valențe de neconstituționalitate acestuia, stabilind interpretarea care face textul legal compatibil cu dispozițiile Legii fundamentale (**Decizia nr. 536/2011, Decizia nr. 766/2011 sau Decizia nr. 841/2015**).

În opinia noastră, problema relevată din parcurgerea celor enunțate mai sus are legătură cu modul de interpretare și aplicare a dispozițiilor **art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la sintagma „*în condițiile prezentei legi*”, care nu poate fi constituțională decât dacă este interpretată în sensul în care face posibilă vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan de către proprietari.

Practic, normele legale criticate sunt constituționale în măsura în care, după parcurgerea și epuizarea celor două etape anterioare, în care nu sunt interesați de teren nici preemptorii și nici potențialii cumpărători, sau nu îndeplinesc condițiile pentru a putea cumpăra terenul agricol situat în extravilan, proprietarii terenurilor agricole situate în extravilan pot vinde către orice altă persoană fizică sau juridică.

Relevante în procesul de vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan către orice persoană fizică sau juridică sunt și următoarele norme legale cuprinse în Legea nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare:

- **art. 10 alin. (5):** „În situația în care nu s-a înregistrat nicio ofertă de cumpărare, la expirarea termenului prevăzut la art. 4¹ alin. (3), în termen de 10 zile lucrătoare, primăriile emit procesul-verbal de finalizare a procedurii. Procesul-verbal se eliberează vânzătorului și se comunică structurii centrale sau structurilor teritoriale, după caz”;

- **art. 16 alin. (1):** „Înstrăinarea prin vânzare a terenurilor agricole situate în extravilan fără respectarea dreptului de preempțiune, potrivit prevederilor art. 4 și 4¹, sau fără obținerea avizelor prevăzute la art. 3 și art. 9 alin. (1) și (2) este interzisă și se sancționează cu mulțimea absolută”.

Din prisma acestor norme legale, sintagma „*în condițiile prezentei legi*” devine și mai neclară și lipsită de previzibilitate, fiind astfel, imposibil de stabilit **ce condiții ar trebui respectate**, din moment ce singura prevedere legală care face referire la această înstrăinare, către orice altă persoană fizică sau juridică, este cea criticată, fără nici o altă trimitere. După cum a rezultat și din susținerile MADR, obținerea avizelor prevăzute de lege, ca parte a condițiilor de vânzare în temeiul Legii nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare, trebuie realizată doar pentru vânzarea către preemptori și potențialii cumpărători, nu și pentru orice altă persoană fizică sau juridică.

Pentru a face și mai dificilă aplicarea acestor norme legale, la nivel infralegal, prin norme metodologice³, pentru obținerea avizului prevăzut la **art. 3 alin. (1) din Legea nr. 17/2014**, cu

³ NORME METODOLOGICE din 13 mai 2014 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 scopul obținerii avizului specific al Ministerului Apărării Naționale, aprobate prin **Ordinul nr. M.57 din 13 mai 2014** și modificate prin **Ordinul nr. M.12 din 15 ianuarie 2021** pentru modificarea Ordinului viceprim-ministrului, ministrul agriculturii și dezvoltării rurale, al viceprim-ministrului, ministrul dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului apărării naționale și al viceprim-ministrului.

modificările și completările ulterioare, MAPN condiționează eliberarea acestuia de obținerea celorlalte avize prevăzute la **art. 9 alin. (1) și (2) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, context în care sintagma „*în condițiile prezentei legi*” devine „*în condițiile normelor metodologice*”.

Lipsa de previzibilitate a prevederilor legale, care impun ca vânzarea să fie realizată în condițiile prezentei legi, fără a preciza în mod concret care dintre condițiile legii ar trebui aplicate, cu referire la obținerea avizelor, a condus și la adoptarea unor norme metodologice care au blocat întreaga procedură.

Apare, astfel, ca evident, că situația fiind lipsită de previzibilitate la nivelul legii, care conține neclarități apte să împiedice destinarii să-și adapteze conduita, s-a generat necesitatea reglementării la nivel infralegal, ceea ce a condus la un blocaj al vânzării terenurilor agricole situate în extravilan de către proprietari către orice altă persoană fizică sau juridică. În acest fel, s-a creat un dezechilibru între spiritul și litera legii, între exigențele de redactare și scopul urmărit de legiuitor, acela de a vinde, într-un final, către orice persoană fizică sau juridică.

Așadar, sintagma „*în condițiile prezentei legi*” din cuprinsul dispozițiilor legale criticate are un caracter *sui generis*, având în vedere că face trimitere la respectarea condițiilor reglementate de **Legea nr. 17/2014**, context în care, vânzătorul este limitat, în exercitarea plenară a dreptului său de proprietate, de aceste norme speciale.

În jurisprudența sa, spre exemplu, în **Decizia nr. 589/2020**, paragrafele 54 și 55, Curtea Constituțională a reținut că, din punct de vedere logico-juridic, norma de drept are o structură proprie ce integrează trei elemente: ipoteza, dispoziția și sancțiunea. După criteriul structurii lor logico-juridice, normele de drept se clasifică în norme juridice complete sau determinate, care conțin toate cele trei elemente de structură, respectiv norme juridice incomplete sau nedeterminate, adică acelea din al căror text lipsește unul dintre elementele de structură. La rândul lor, normele incomplete sunt de două feluri: norme de trimitere, care, pentru elementul de structură care le lipsește, fac trimitere la un alt act normativ în vigoare împreună cu care reglementarea dobândește unitate, și norme în alb, adică norme de drept nedeterminate care urmează să se completeze cu elementul de structură care le lipsește dintr-o normă de drept ulterioară. Deși este recomandat ca legiuitorul să reglementeze norme care să respecte structura logico-juridică tripartită, normele complete sunt rar întâlnite în legislație.

Faptul că dispoziția legală criticată în prezenta cauză folosește sintagma „*în condițiile prezentei legi*”, fără a indica expres „*condițiile*” la care se face trimitere, este de natură să afecteze constituționalitatea normei, înțelesul sintagmei fiind dificil de determinat de către destinarii normei, cu atât mai mult cu cât din răspunsurile autorităților publice sesizate rezultă că se solicită obținerea avizelor doar pentru preemptori și potențialii cumpărători, nu și pentru situația reglementată de norma criticată.

Stabilirea exactă a condițiilor legale în cadrul cărora se poate face vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan către orice persoană fizică sau juridică este cu atât mai necesară cu cât, prin **Decizia nr. 586/2020**, Curtea Constituțională a statuat că „*Întreaga concepție a legii se axează pe stabilirea unor garanții care să demonstreze aptitudinea cumpărătorului de a desfășura activități agricole pe terenul cumpărat, spre a evita sustragerea acestuia din circuitul agricol, iar*

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-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului

toate condițiile impuse sunt indisolubil legate între ele și alcătuiesc împreună un tot unitar de natură să garanteze îndeplinirea scopului legitim al legii".

Este evident că efectele lipsei de claritate și previzibilitate a dispozițiilor **art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014**, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la sintagma „*în condițiile prezentei legi*”, au fost interpretarea și aplicarea restrictivă și în afara cerințelor constituționale a normelor legale criticate realizate de către autoritățile publice cu atribuții în materie, din moment ce pentru acestea nu este clar dacă obținerea de avize este necesară și în situația în care vânzarea se poate face către orice persoană fizică sau juridică.

Trebuie să avem în vedere că „*o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă și să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul și că norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform și să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi*” (a se vedea Decizia nr. 637/2015, paragraful 34).

Cerința de **claritate a legii** vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de **precizie** se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce **previzibilitatea** legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr. 732/2018 a Curții Constituționale). Or, în prezenta speță, **elementele expuse, fiind pline de ambiguitate, lipsesc de previzibilitate și claritate normele criticate din moment ce autoritățile publice competente au ajuns să interpreteze sintagma „în condițiile prezentei legi” îndepărtându-se de la scopul urmărit de legiuitor, prin blocarea vânzării terenurilor agricole aflate în extravilan.**

Este adevărat că un act normativ nu poate fi exhaustiv în descrierea unei anumite sintagme, însă, în opinia noastră, un text de lege trebuie să conducă la înțelegerea clară a conținutului normei juridice de către destinatarul acesteia. În general, înțelesul normelor juridice, în lipsa unor definiții din partea legiuitorului, cum este cazul sintagmei „*în condițiile prezentei legi*”, poate fi dedus pe cale de interpretare a legii, sensul său fiind determinat prin raportare la înțelesul comun al cuvintelor ce compun normele legale. Însă, nu se poate admite ca prin intermediul unor interpretări și a unor acte juridic infralegale (norme metodologice) să se schimbe sensul unui norme legale într-o manieră neconstituțională.

2. Nesocotirea prevederilor art. 44 alin. (1) din Constituție – dreptul de proprietate privată

Consecința imediată a lipsei de previzibilitate o reprezintă atingerea dreptului vânzătorului de exercitare a prerogativei dispoziției, ca atribut ce ține de esența dreptului de proprietate, având în vedere că, în practică, sintagma criticată „*în condițiile prezentei legi*” a devenit „*în condițiile normelor metodologice*”, care, în realitate, a generat blocarea vânzărilor terenurilor agricole situate în extravilan.

Potrivit **art. 44 alin. (1) din Constituție**, conținutul și limitele dreptului de proprietate sunt stabilite prin lege. În temeiul acestor prevederi constituționale, legiuitorul ordinar este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principală conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecte de drept, **instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia**, ca drept subiectiv garantat (Decizia nr. 59/2004).

Dispoziția constituțională permite legiuitorului ca, în considerarea unor interese specifice, să instituie reguli care să armonizeze incidența și a altor drepturi fundamentale ale cetățenilor decât cel de proprietate într-o interpretare sistematică a Constituției, astfel încât ele să nu fie suprimate prin modul de reglementare a dreptului de proprietate (Decizia nr. 471/2004).

Or, în prezenta situație, limitările impuse prin sintagma „*în condițiile prezentei legi*” nu sunt rezonabile și nici nu protejează interesele generale ale societății, ci, mai degrabă, **aduc atingere substanței dreptului de proprietate**. Prin sintagma „*în condițiile prezentei legi*”, cuprinsă în **art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare**, se înlătură posibilitatea proprietarilor de terenuri agricole situate în extravilan de a dispune în mod liber de aceste terenuri aflate în proprietatea privată a acestora. Practic, deși s-au parcurs cele două etape legale, cu referire la preemptori și potențialii cumpărători, aceștia nu-și pot înstrăina terenurile către orice altă persoană fizică sau juridică, fiind încălcat în mod vădit dreptul proprietarilor de exercitare a prerogativei dispoziției, ca atribut ce ține de esența dreptului de proprietate.

Această imposibilitate decurge atât din modul în care autoritățile publice cu atribuții în domeniu au înțeles să interpreteze și să aplice textul legal criticat, cât și din reglementările impuse la nivel infralegal, deși legea nu reglementează nici o restricție în acest sens, dimpotrivă, stabilește că în cazul neexercitării dreptului de preempțiune, dacă niciunul dintre potențialii cumpărători, în termenul legal, nu îndeplinește condițiile pentru a putea cumpăra terenul agricol situat în extravilan, înstrăinarea acestuia prin vânzare se poate face către orice persoană fizică sau juridică, în condițiile prezentei legi. Or, condițiile impuse de lege ar trebui să conducă la realizarea scopului legii, respectiv punerea în valoare a proprietății funciare, nicidecum la blocarea procedurii, prin nesocotirea dreptului de proprietate.

Motivat de acestea, instanța de contencios constituțional urmează să se pronunțe asupra dispozițiilor **art. 4¹ alin. (5) din Legea nr. 17/2014, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la sintagma „*în condițiile prezentei legi*”** în interpretarea pe care autoritățile publice implicate o conferă și să constate că acestea sunt constituționale doar în măsura în care fac posibilă vânzarea terenurilor agricole situate în extravilan de către proprietari.

În contextul astfel configurat, având în vedere competența sa generală în privința protecției drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului apreciază că **argumentele de neconstituționalitate reținute justifică pronunțarea de către Curtea Constituțională a unei soluții de admitere a prezentei excepții de neconstituționalitate**.

Avocatul Poporului

Renate WEBER

