

Câteva dintre problemele privind dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor din România de către cetățeni străini și apatrizi

Some issues regarding the acquisition of land ownership in Romania by foreign citizens and stateless persons

*drd. Beatrice Claudia PIRSAK**
Universitatea de Vest din Timișoara
Facultatea de Drept

„Va veni o zi în care toate națiunile continentului, fără a-și pierde calitatea lor de entități distincte și glorioasa lor individualitate, vor face tot posibilul să se grupeze într-o unitate superioară, constituind fraternitatea europeană”.

Victor Hugo

Abstract

Currently, foreign citizens and stateless persons have the right to acquire land ownership under art. 44 paragraph (2) of the Romanian Constitution, Law no. 17/2014, Law no. 312/2005 regarding the acquisition of the right of private ownership of land by foreign citizens and stateless persons, as well as by foreign legal entities, however, until the liberalization of the legal movement of land, the population faced many blockers that opposed the rights and freedoms of citizens, especially those of foreign nationality. Without any way to distinguish between the legal ways to obtain land, the acquisition of land for foreigners and stateless people was completely not possible.

Keywords: *foreign citizens; stateless persons; land; way of acquisition; legal inheritance.*

Rezumat

În prezent cetățenii străini și apatrizii au dreptul de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în temeiul art. 44 alin. (2) din Constituția României, a Legii nr. 17/2014, și a Legii nr. 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățeni străini și apatrizi, precum și de persoane juridice străine, însă, până la liberalizarea circulației juridice a terenurilor, populația s-a confruntat cu multe impedimente care se opuneau drepturilor și libertăților cetățenilor, în special a celor de naționalitate străină. Incapacitatea cetățenilor străini sau apatrizilor era totală, fără deosebire între modurile de dobândire a dreptului de proprietate.

Cuvinte-cheie: *cetățeni străini, apatrizi, teren, mod de dobândire, moștenire legală.*

1. Introducere

Aspectele relevante ale acestui studiu au fost analizate și de alți autori, însă consider necesară reluarea temei, mai ales că dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi este o problemă cu puternice conotații social-politice.

* beatrice.pirsak94@e-uvvt.ro.

Legiuitorului, prin art. 555 alin. (1) noul Cod civil¹ (art. 480 Cod civil anterior)², oferă definiția dreptului de proprietate privată și îi stabilește conținutul. Caracterele juridice ale dreptului de proprietate privată sunt: caracterul absolut, caracterul exclusiv și caracterul perpetuu³.

Definiția conține două părți: noțiunea și restricțiile dreptului de proprietate⁴.

Absolutismul dreptului de proprietate decurge din complexitatea dreptului, conferind titularului prerogativele posesiei, folosinței și dispoziției⁵. În general, doctrina românească a reluat teoriile autorilor francezi⁶, absolutismul având corespondent și în Codul Civil francez, prin art. 545⁷ „Nimeni nu poate fi silit a ceda proprietatea sa, afară numai pentru cauză de utilitate publică, și primind o dreaptă și prealabilă despăgubire”.

De asemenea, Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, permite două tipuri de limite. Prima este privarea de proprietate, iar a doua este referitoare la exercitarea dreptului de proprietate⁸. Determinarea în concret a restricțiilor este lăsată la aprecierea statelor, „care trebuie să urmărească un scop de utilitate publică și să respecte condițiile prevăzute de lege” precum și principiile generale de drept internațional⁹. Așadar, limitările exercitării dreptului de proprietate trebuie justificate prin existența unui interes public ori privat¹⁰.

Caracterul absolut al dreptului de proprietate „nu trebuie înțeles ca fără limite, deoarece proprietatea privată suferă nenumărate îngrădiri” stabilite prin lege, prin voința părților ori prin hotărâre judecătorească¹¹.

Când spunem că dreptul de proprietate are un caracter absolut, înțelegem că este opozabil tuturor¹². Inclusiv în lumina Codului de la 1864, prin caracterul absolut al acestui drept s-a urmărit monopolul proprietarului asupra bunului, cu toate că au existat numeroase acte normative prin care s-au adus diverse limitări ale exercitării dreptului de proprietate¹³. Caracterul absolut al dreptului de proprietate nu înseamnă că acesta nu poate fi îngrădit, deoarece se impune exercitarea dreptului în limitele determinate de lege¹⁴.

Înțelesul cuvintelor „în limitele determinate de lege” trebuie interpretate ca referindu-se la îngrădirile impuse de legile constituționale, organice sau ordinare, iar nu orice restricții care s-ar aduce dreptului de proprietate prin actele puterii executive¹⁵.

Prin aceste restricții, caracterul absolut nu este înlăturat, proprietarul având în continuare libertatea de a efectua toate actele materiale și juridice care nu sunt interzise¹⁶.

¹ C. civ., art. 555: „Proprietatea privată este dreptul titularului de a posedea, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege”.

² Codul civil de la 1864, art. 480: „Proprietatea este dreptul ce are cineva de a se bucura și a dispune de un lucru în mod exclusiv și absolut, înșa în limitele determinate de lege”.

³ I. Sferdian, *Drept civil. Drepturile reale principale. Studiu aprofundat*, Editura Hamangiu, București, 2021, p. 181. V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția a 3-a, Editura C.H. Beck, București 2017, p. 123.

⁴ O. Ungureanu, C. Munteanu, *Conținutul și definiția dreptului de proprietate privată în lumina noului Cod civil*, în *Revista Română de Drept Privat* nr. 3/2013, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

⁵ *Idem*.

⁶ P.M. Cosmovici, *Drept civil. Drepturi reale. Obligații. Legislație*, Editura All, București 1996, p. 7.

⁷ Versiunea în vigoare de la 21 martie 1804.

⁸ F. Sudre, *Drept european și internațional al drepturilor omului*, traducere de R. Bercea ș.a, Editura Polirom, București 2006, p. 379.

⁹ *Ibidem*, p. 380.

¹⁰ I. Sferdian, *op. cit.*, p. 191.

¹¹ O. Ungureanu, C. Munteanu, *op. cit.*

¹² I. Sferdian, *op. cit.*, p. 181.

¹³ C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea noului Cod civil*, ediția a 3-a, revizuită și actualizată, Editura Hamangiu, București, 2017, p. 62.

¹⁴ P. M. Cosmovici, *op. cit.*, p.16.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ E. Chelaru, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția a 5-a, revăzută și adăugită, Editura C.H. Beck, București, 2019, p. 42.

Se poate vorbi și despre inalienabilitatea legală și inalienabilitatea voluntară ca și limitări ale dispoziției materiale ale dreptului de proprietate¹⁷. Astfel de limitări sunt, de exemplu, diferitele forme ale dreptului de preempțiune ori dreptul de preferință.

Inclusiv, dreptul de proprietate asupra terenurilor a cunoscut asemenea interdicții, sub incidența Legii nr. 18/1991¹⁸, prin care s-a instituit o interdicție de înstrăinare a terenului atribuit în baza legii antemenționate, pe o perioadă de 10 ani calculați de la începutul anului următor în care a avut loc înscrierea proprietății, sub sancțiunea nulității absolute¹⁹.

În România, până la finalul secolului al 19-lea, cea mai veritabilă sursă de inegalitate socială a constituit-o proprietatea asupra terenurilor, acestea fiind considerate, în mod tradițional, cele mai importante bunuri²⁰, reprezentând bogăția unei societăți²¹ și obiectivare în plan juridic a relațiilor economice²².

În esență, măsurile privind interzicerea înstrăinării terenurilor au dominat regimul juridic al proprietății. Pe baza conceptelor de naționalitate, stat de drept, a influenței tradiției liberale și a mișcărilor pro-europene, asistăm în prezent la o anumită relaxare în privința transmiterii dreptului de proprietate asupra terenurilor. Cu toate acestea, controlul exercitat asupra transmiterii proprietății terenurilor agricole sau forestiere, prin exercitarea drepturilor legale de preempțiune, demonstrează că nu se poate vorbi în toate cazurile de libertatea absolută a proprietarului de a dispune de aceste bunuri.

2. CUPRINS

Pentru a înțelege mai bine rațiunea din spatele textelor de lege, este necesară observarea perspectivei social-politice.

În perioada antemergătoare aderării României la Uniunea Europeană, s-au priorizat principii și au fost consacrate anumite reguli pentru a fi în concordanță acquis-ul comunitar²³.

Discuțiile au fost despre dreptul la liberă circulație a terenurilor și posibilitatea cetățenilor străini și a apatrizilor de a dobândi terenuri în România, în scopul consolidării relației dintre diaspora și țara noastră²⁴.

Sediul reglementării se regăsește în cuprinsul art. 44 alin. (2) Constituția României, republicată, conform căruia cetățenii străini și apatrizi pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor din România, în anumite condiții. Reglementarea specială în materie o reprezintă art. 3 din 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.

Însă, până la liberalizarea circulației juridice a terenurilor²⁵, dobândirea în proprietate a acestor terenuri de către cetățenii străini a cunoscut numeroase restricții.

¹⁷ V. Stoica, *op. cit.*, p. 104.

¹⁸ Abrogată prin art. 230 lit. t) din Legea nr. 71/2011.

¹⁹ V. Stoica, *op. cit.*, p. 106.

²⁰ E. Chelaru, *Regimul juridic actual al circulației terenurilor proprietate privată*, în *Dreptul* nr. 4/2013, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

²¹ I. Sferdian, *op. cit.*, p. 153.

²² R. R. Hategan, F. Ludusan, *Considerații pe marginea contractului de vânzare-cumpărare. Capacitatea de a contracta*, în *Dreptul* nr. 7/2020, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

²³ M. Uliescu, *Un deceniu de la aderarea României la Uniunea Europeană. Evoluții și involuții în domeniul dreptului privat*, în „*Studii și cercetări juridice*” nr. 3/2017, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>. Inclusiv printr-un discurs a lui Winston Churchill a fost susținut conceptul de State Unite ale Europei: „We must build a kind of United States of Europe”, ediția online: <https://rm.coe.int/16806981f3>, accesat 20 mai 2023.

²⁴ V. Stoica, *op. cit.*, p. 155.

²⁵ E. Chelaru, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția a 5-a, revăzută și adăugită, Editura C.H. Beck, București 2019, p. 134.

Constituția României din 1991²⁶, prevedea prin art. 41 alin. (2) teza a II-a, incapacitatea cetățenilor străini și apatrizilor de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor din România²⁷. Această incapacitatea specială de folosință se referă la oricare dintre categoriile de folosință ale terenurilor²⁸, determinând inaptitudinea titularului de a tranzacționa, ceea ce înseamnă chiar restrângerea capacității de exercițiu²⁹.

Discuția este referitoare doar la dreptul de proprietate privată asupra terenurilor, indiferent dacă erau situate în intravilan sau extravilan³⁰.

Este de reținut că acestor categorii de persoane le este interzisă dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor din România prin orice mijloc de împrumut, nu numai prin convenție³¹.

„Eventuala convenție prin care un cetățean străin sau un apatrid (ori persoană juridică străină) ar dobândi dreptul de proprietate asupra unui teren situat în România este lovită de nulitate absolută, iar această nulitate nu poate fi înlăturată prin reînstrăinarea terenului unui cetățean român sau unei alte persoane juridice române, nici prin dobândirea ulterioară a cetățeniei române”³².

Printr-o interpretare restrictivă, cetățenii străini, apatrizii precum și persoanele juridice străine, au dreptul să dobândească asupra terenurilor alte drepturi decât cel de proprietate, cum ar fi un dezmembrământ al proprietății, un drept de concesiune, un drept de folosință, un drept de creanță, fie alte drepturi reale³³. Mai mult decât atât, aceste categorii de persoane pot dobândi dreptul de proprietate asupra construcțiilor, iar asupra terenului aferent se instituie un drept de folosință³⁴.

Sub incidența Legii nr. 58/1974 și a Legii nr. 59/1974³⁵, terenurile puteau fi dobândite numai prin moștenire legală³⁶. Inclusiv în privința dobândirii terenurilor agricole, cu referire strict la cetățenii români, singura modalitate de împrumut era moștenirea legală, excluzând alte moduri de dobândire prin acte juridice³⁷.

²⁶ Constituția României din 1991 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991. Ulterior completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003, și republicată de Consiliul Legislativ, în baza art. 152 din Constituție, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

²⁷ C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 53; C. Macovei, M.C. Dobrilă, *Evidențierea reglementărilor privind circulația juridică a terenurilor și construcțiilor anterior și după intrarea în vigoare a Noului Cod civil. Măsuri legislative de retrocedare a proprietăților*, în *Analele Științifice ale Universității Alexandru Ioan Cuza, Iași, Tomul LXIV, Științe Juridice nr. II, 2018*, ediția online: <http://pub.law.uaic.ro/ro/volume-publicate/2018/anale-uaic-tomul-lxiv-tiin-e-juridice-2018-nr.-2/drept-privat/codrin-macovei-mirela-carmen-dobri-la-eviden-tierea-reglementarilor-privind-circula-ia-juridica>, accesat 05 august 2023.

²⁸ I. Chelaru, *Acte normative noi privind reglementarea în România a dobândirii dreptului de proprietate privată și al dezmembrămintelor acestuia asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi*, în *Dreptul nr. 1/2016*, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

²⁹ R. Dincă, V. Stoica, *Asupra câtorva probleme juridice incidente în Decizia nr. 3556/2006 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția comercială. Depunerea acțiunii în anularea hotărârii arbitrale. Distincția între capacitatea de folosință și capacitatea de exercițiu a persoanei juridice. Inadmisibilitatea cumulului daunelor interese moratorii cu cele compensatorii*, în *Revista Română de Drept Privat nr. 1/2009*, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>. A se vedea și O. Ungureanu, C. Munteanu, *Reflecții privind incapacitățile de drept civil*, în *Pandectele Române nr. 1/2006*, ediția online: <https://sintact.ro/#/>, accesat 05 august 2023.

³⁰ V. Terzea, *Comentariu la articolul 27 din noul Cod civil*, în „Noul Cod civil adnotat cu doctrina și jurisprudența”, Editura Universul Juridic, 2017, ediția online: <https://sintact.ro/#/>, accesat 05 august 2023.

³¹ G. Boroș, L. Stănculescu, *Drept civil. Curs selectiv pentru licență*, ediția a 3-a, Editura Hamangiu, București 2006, p. 199.

³² *Idem*.

³³ *Idem*.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Interdicția s-a menționat până în anul 1989 când Legea nr. 58/1974 și Legea nr. 59/1974 au fost abrogate prin Decretul-lege nr. 1/1989, terenurile revenind în circuitul civil și libere spre înstrăinare.

³⁶ C. Macovei, M.C. Dobrilă, *op. cit.*

³⁷ *Idem* & C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 117.

Legea nr. 54/1998, în prezent abrogată³⁸, prin art. 3 alin. (1)-(3)³⁹, a menținut interdicția privind dobândirea terenurilor de către cetățeni străini sau apatrizi, acestora fiindu-le restricționată posibilitatea împroprietăririi în România⁴⁰.

Textele de lege mai sus menționate aveau în vedere limitarea dreptului titularilor, prin restrângerea sau condiționarea dobândirii terenurilor din România de către cetățenii străini și apatrizi, fie persoane fizice, fie persoane juridice⁴¹.

Cu toate acestea, cetățenii români domiciliați în străinătate puteau dobândi terenuri în România⁴². Aceste aspecte se pot observa din modul de redactare a Legii nr. 18/1991 a fondului funciar⁴³, texte de lege care impunea cetățenilor români obligația declarării domiciliului în anumite zone din țară⁴⁴.

De exemplu, familiile care nu dețin pământ ori cele care au pământ puțin și domiciliază în altă localitate, pot primi în proprietate maximum 10 ha în echivalent arabil, cu obligația cultivării terenului și a stabilirii domiciliului în localitatea unde se află terenul primit, cumulativ cu obligația renunțării la proprietatea avută în localitatea inițială⁴⁵.

Este important de menționat faptul că incapacitatea cetățenilor străini sau apatrizilor „avea în vedere orice mijloc juridic de dobândire a terenurilor”⁴⁶. Legea nu făcea distincție între dobândirea dreptului de proprietate prin acte *inter vivos* sau *mortis causa*, uzucapiune ori accesiune naturală⁴⁷. Cu alte cuvinte, incapacitatea specială lipsea de efecte juridice toate modurile de dobândire a dreptului de proprietate asupra terenurilor⁴⁸.

Rămâne în discuție totuși moștenirea legală. Exista posibilitatea ca cetățenii străini să moștenească dreptul de proprietate asupra terenurilor în România? Problema trebuie analizată plecând de la prevederile constituționale referitoare la dreptul de proprietate, înainte și după revizuirea Legii fundamentale, din considerente ce țin de aplicarea legii în timp.

Art. 41 alin. (2) teza finală din Constituția României, anterior revizuirii, interzicea dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi.

Mai mult de atât, Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor, prevede aceeași interdicție.

Ulterior revizuirii Constituției în 2003, restricția este înlăturată, astfel că, potrivit art. 44 alin. (2) „cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin legea organică, precum și prin moștenire legală”.

³⁸ Prin Legea nr. 247/2005, art. 8 din titlul X.

³⁹ Legea nr. 54/1998: „(1) Cetățenii străini și apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor.

(2) Persoanele fizice care au cetățenie română și domiciliul în străinătate pot dobândi în România, prin acte juridice între vii și prin moștenire, terenuri de orice fel.

(3) Persoanele juridice străine nu pot dobândi terenuri în România prin acte juridice între vii sau pentru cauză de moarte”.

⁴⁰ C. Bîrsan, *op. cit.*, pp. 54, 126.

⁴¹ C. Macovei, M.C. Dobrilă, *op. cit.*

⁴² Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, art. 48: „Cetățenii români cu domiciliul în străinătate, precum și foștii cetățeni români care și-au redobândit cetățenia română, indiferent dacă și-au stabilit sau nu domiciliul în țară, pot face cerere de reconstituire a dreptului de proprietate pentru suprafețele de terenuri agricole sau terenuri cu destinație forestieră, prevăzute la art. 45, care le-au aparținut în proprietate, dar numai până la limita prevăzută la art. 3 lit. h) din Legea nr. 187/1945, de familie, pentru terenurile agricole, și nu mai mult de 30 ha de familie, pentru terenurile cu destinație forestieră, în termenul, cu procedura și în condițiile prevăzute la art. 9 alin. (3)-(9)”.

⁴³ Potrivit Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, art. 8 alin. (3): „Stabilirea dreptului de proprietate se face, la cerere, prin eliberarea unui titlu de proprietate în limita unei suprafețe minime de 0,5 ha pentru fiecare persoană îndreptățită, potrivit prezentei legi, și de maximum 10 ha de familie, în echivalent arabil”.

⁴⁴ C. Macovei, M.C. Dobrilă, *op. cit.*

⁴⁵ Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, art. 21.

⁴⁶ C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 54.

⁴⁷ *Idem*; E. Chelaru, *op. cit.*, p. 135.

⁴⁸ D.A. Sitaru, *Regimul juridic al investițiilor străine în România (III)*, în Revista „Universul Juridic” nr. 9/2017; problematica a fost nuanțată în Decizia Curții Constituționale nr. 408/2004 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor.

Îngrădirea privind dobândirea dreptului de proprietate de către persoanele care nu aveau cetățenia română, inclusiv prin acte pentru cauză de moarte, intrarea în vigoare a legilor de restituire⁴⁹ și incompatibilitatea aplicării actelor normative în timp, a dat naștere la numeroase litigii.

Situația privind dreptul la moștenire legală a cetățenilor străini presupune analiza aplicării principiului *regit tempus actum*.

Așadar, prin moștenire se înțelege transmiterea patrimoniului unei persoane fizice decedate către una sau mai multe persoane în ființă⁵⁰.

Moștenitori pot fi persoane fizice, persoane juridice, unitățile administrativ-teritoriale, ori statul⁵¹. Art. 557 alin. (1) din noul Cod civil enumeră printre modurile de dobândire a dreptului de proprietate și moștenirea legală sau testamentară.

În vederea soluționării litigiilor care au ca obiect bunurile aflate sub incidența legilor de restituire, se impune stabilirea moștenitorilor cu vocație concretă la succesiune luând în considerare data deschiderii moștenirii, iar nu data intrării în vigoare a legilor⁵². Cu alte cuvinte, bunul se consideră ca fiind parte din patrimoniul defunctului de la data deschiderii succesiunii⁵³.

Situația a fost problematică încă din perioada primei Constituții moderne a României din timpul domnitorului Alexandru Ioan Cuza⁵⁴, când interdicția viza dreptul de proprietate asupra terenurilor, iar ca unic moștenitor al unui cetățean român decedat era o persoană de cetățenie străină sau fără cetățenie⁵⁵. Statul dobânda terenul în proprietate privată, compensând prin achitarea către moștenitorul legal-cetățean străin, a unei despăgubiri reprezentând echivalentul valoric al terenului⁵⁶.

Similar, în cazul în care cetățeanul străin sau apatridul, nu era unicul moștenitor, fiind în concurs cu alți moștenitori de cetățenie română, acestora din urmă le revenea aceeași obligație de despăgubire aferentă cotei dobândite⁵⁷.

În doctrină s-au conturat două opinii.

Potrivit opiniei restrictive⁵⁸, terenurile din masa succesorală cu privire la care există un singur moștenitor de o altă cetățenie decât cea română, vor intra în domeniul privat al Statului Român, în baza unui certificat de vacanță succesorală, fără vreo despăgubire⁵⁹. Ulterior, dispoziția legală a fost declarată neconstituțională, în baza principiului îmbogățirii fără justă cauză⁶⁰.

Conform unei a doua opinii, cetățenii străini și apatrizii au dreptul la despăgubire sub forma echivalentului valoric al proprietății pe care nu și-o pot însuși prin moștenire⁶¹.

Interdicția cetățenilor străini sau apatrizilor de a dobândi terenuri în România nu le afecta capacitatea succesorală⁶², nici un text de lege nu le restricționa calitatea de moștenitor. Mai mult decât atât, civilişti precum D. Alexandresco, au exprimat opinii contrare în legătură cu moștenirea testamentară, respectiv dreptul cetățenilor de a beneficia de echivalentul valoric al terenului, susținând că succesiunea testamentară, conform art. 44 Cod civil de la 1864, fiind „un mod de a dobândi

⁴⁹ Legea nr. 18/1991, art. 48; Legea nr. 112/1995, art. 4; Legea nr. 10/2001, art. 3-4.

⁵⁰ C. civ., art. 953.

⁵¹ F. Deak, R. Popescu, *Tratat de drept succesoral*, ediția a III-a, actualizată și completată, vol. I, *Moștenirea legală*, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 19.

⁵² *Ibidem*, p. 204.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ A. Ungureanu, *Istoria constituțională a României*, în *Analele Universității Constantin Brâncuși din Târgu Jiu*, Seria Științe Juridice nr. 2/2009, ediția online: <https://core.ac.uk/download/pdf/6253993.pdf>, accesat 5 august 2023.

⁵⁵ C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 54.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ *Idem*; E. Chelaru, *op. cit.*, p. 136.

⁵⁸ I. Popa, *Natura juridică a dreptului real al cetățenilor străini și a apatrizilor asupra terenurilor aferente construcțiilor proprietatea lor*, în *Dreptul nr. 7/1998*, p. 34, *apud* E. Chelaru, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția a 5-a, Editura C.H. Beck, București 2019, p. 135.

⁵⁹ E. Chelaru, *op. cit.*, pp. 135-136.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 136.

⁶¹ *Idem*, F. Deak, R. Popescu, *Tratat de drept succesoral. Moștenirea legală*, ediția a III-a, vol. I, Editura Universul Juridic, București 2013, p. 46.

⁶² C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 54.

proprietatea, se înțelege că străinii sunt incapabili de a moșteni asemenea imobile în natură, neavând, după părerea noastră, nici dreptul la valoarea lor în bani, pentru că dreptul la valoarea unui bun presupune un drept asupra acestui bun, drept pe care Constituția nu-l conferă străinului”⁶³.

Pe de altă parte, M.B. Cantacuzino era de părere că dreptul la echivalentul valoric al bunurilor reprezintă o subrogație reală⁶⁴.

Situația devine controversată din momentul în care apar elemente de extraneitate în cazul persoanelor care, au dobândit cetățenia română la naștere, însă au renunțat la aceasta la un moment dat în viață⁶⁵.

Legea cetățeniei române⁶⁶ este guvernată explicit de principiul *jus sanguinis*, ca element etnic determinat⁶⁷.

Cele mai importante principii de bază ale cetățeniei sunt *jus sanguinis*, adică cetățenia este dobândită ca urmare a descendenței unei persoane din părinți de o anumită naționalitate și *jus soli*, respectiv cetățenia locului nașterii⁶⁸.

Într-o speță, printr-un certificat de moștenitor eliberat în anul 1998, nu au fost luate în considerare terenurile care făceau parte din masa succesorală, deoarece legea aplicabilă succesiunii⁶⁹ era cea în vigoare la data de 19.12.1996, aceasta fiind data decesului⁷⁰. Moștenitorul era o persoană cu dublă cetățenie, română și germană, însă anterior dezbaterii succesiunii, a renunțat în mod voluntar la cetățenia română⁷¹.

Astfel, certificatul de moștenitor a fost întocmit în baza prevederilor art. 41 alin. (2), din Constituția României din anul 1991, conform căruia cetățenii străini nu puteau dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor, fiindu-le impusă o incapacitate de folosință în acest sens⁷².

Într-o situație similară, soluționată prin Decizia nr. 449/R/2010/2010 din data de 25 februarie 2010, pronunțată de Curtea de Apel Cluj, instanța a reținut că prin Titlul de Proprietate nr. 28083/1436 eliberat la data de 11 august 1995, în favoarea numitului X s-a reconstituit dreptul de proprietate asupra terenului în suprafață de 5.800 mp, situat în extravilanul unei localități de pe teritoriul României. În urma decesului lui X, survenit la data de 23 octombrie 2000, notarul public competent, a constatat prin certificatul de moștenitor, existența unui descendent, Y și a unor bunuri imobile, altele decât cele din Titlul de Proprietate antemenționat. Notarul public a ținut cont de faptul că moștenitorul Y avea domiciliul în străinătate, astfel că, nu a mai inclus în masa succesorală terenurile din titlul de proprietate.

Potrivit art. 41 din Constituția României, în vigoare la data decesului numitului X, cetățenii străini și apatrizii nu puteau dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor. Chiar dacă, odată cu revizuirea Constituției în 2003, aspecte pe care le voi dezvolta în cele ce urmează, interdicția de a dobândi terenuri în România de către cetățenii străini și apatrizi este eliminată, rămân în discuție următoarele probleme:

- Legea aplicabilă dezbaterii succesiunii lui X, și implicit, drepturile ce îi revin lui Y, în calitate de moștenitor, sunt guvernate de legea în vigoare la data deschiderii succesiunii, respectiv Constituția din 1991;

- Prin revizuirea Constituției s-a stipulat faptul că cetățenii străini au dreptul să dobândească dreptul de proprietate asupra terenurilor din România prin moștenire;

⁶³ F. Deak, R. Popescu, *op. cit.*, p. 45.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ A se vedea M. Criste, *Instituții constituționale contemporane. Curs și îndreptar de seminar*, Editura de Vest, Timișoara 2012, pp. 157-160.

⁶⁶ Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, republicată, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 576 din 13 august 2010.

⁶⁷ T. Corlățean, *Necesitatea unei legi pentru declararea zilei de 4 iunie ca zi a Tratatului de la Trianon*, în Dreptul nr. 6/2020, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

⁶⁸ M.N. Shaw, *International Law*, Sixth Edition, Cambridge University 2008, p. 661.

⁶⁹ Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, art. 91.

⁷⁰ Uniunea Națională a Notarilor Publici, *Culegere de practică notarială. Spețe comentate*, vol. II, Editura Notarom, București 2015, p. 189.

⁷¹ Posibilitate expres prevăzută de dispozițiile art. 24 din Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române.

⁷² Uniunea Națională a Notarilor Publici, *op. cit.*, p. 190.

- Ca urmare a încetării incapacității sale speciale de folosință, Y a chemat în judecată Statul Român, reprezentat prin Ministerul Economiei și Finanțelor, solicitând recunoașterea dreptului său de proprietate asupra terenului din speță, în calitate de moștenitor;

- Prevederea legală nu retroactivează, astfel că nu se aplică succesiunilor deschise anterior intrării sale în vigoare⁷³;

- Noua reglementare nu cuprinde nicio prevedere expresă în privința succesiunilor deja deschise la data intrării în vigoare.

Ținând cont de acestea, se pune întrebarea, care ar fi soluția? Care este modalitatea prin care un cetățean străin poate obține un just titlu asupra terenurilor care au aparținut antecesorilor săi și la care are dreptul în temeiul succesiunii legale?

Speța supusă discuției nu reprezintă un caz izolat, existând numeroase decizii pronunțate de instanțele de judecată cu obiect similar⁷⁴.

Reclamantul Y a propus, în litigiul dedus judecătii, ca urmare a recunoașterii calității sale de moștenitor descendent, să beneficieze de echivalentul valoric al terenului pe care nu l-a putut moșteni în natură, din cauza interdicției în vigoare la data deschiderii moștenirii.

Din moment ce reclamantul are vocație succesorală, dar nu poate culege bunul în natură, soluția echivalentului valoric este singura variantă viabilă.

Sintetizat, legea aplicabilă succesiunii, adică data decesului⁷⁵, nu permite moștenitorului cetățean străin să dobândească dreptul de proprietate asupra terenurilor din masa succesorală, pe când legea în vigoare la data dezbaterii succesiunii nu mai interzice acest fapt, dar nici nu retroactivează și nici nu conține vreo reglementare pentru această situație.

Având în vedere dispozițiile art. 44 și art. 46 din Constituția României revizuită, conform cărora dreptul de proprietate privată, respectiv dreptul la moștenire este garantat, precum și ale art. 136 alin. (5) din același act normativ, care prevede inviolabilitatea proprietății private, dar și textele incidente ale Protocolului adițional al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, ratificat prin Legea nr. 30/1994, Statul ar trebui să aibă obligația reglementării unei alternative în vederea dobândirii proprietății în acest caz și să asigure efectivitatea implementării soluției⁷⁶.

Ipoteza moștenirii vacante⁷⁷ ar fi prea drastică, cu toate că nu există moștenitori legali capabili să culeagă efectiv terenurile care compun masa succesorală, astfel că într-o asemenea situație, inclusiv decizia instanței a fost aceea că Statul Român, prin unitățile sale administrativ-teritoriale, conform art. 25 din Legea nr. 213/1998, să aibă calitate procesuală în litigiile având ca obiect stabilirea echivalentului valoric al terenurilor care nu pot fi moștenite.

Mai mult decât atât, incapacitatea dobândirii terenurilor în România de către cetățeni străini sau apatrizi a fost vizată și de Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, interdicție care a dus la mai multe litigii și

⁷³ A se vedea Decizia nr. 449/R/2010 din data de 25 februarie 2010, pronunțată de Curtea de Apel Cluj, disponibilă ediția online: <http://www.rolii.ro/hotarari/589acd03e490098c440026c6>, accesat la data de 05 august 2023.

⁷⁴ Prin Decizia nr. 82/2008 din data de 11 martie 2008 pronunțată de Curtea de Apel Ploiești, privind reconstituirea dreptului de proprietate în baza Legii nr. 10/2001, solicitantul cetățean străin, a dobândit doar un drept de folosință asupra terenului situat în intravilan. Ulterior, conform Legii nr. 48/2004 s-a dispus ca dreptul special de folosință „să se convertească în drept de proprietate, ca urmare a obținerii cetățeniei române de către solicitant”; Decizia nr. 199/2009 din data de 25 februarie 2009 pronunțată de Tribunalul Arad, privind reconstituirea dreptului de proprietate, în urma emiterii unei hotărâri a Comisiei Județene pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, contestația petentului a fost respinsă deoarece acesta nu era cetățean român; Decizia nr. 214/R/2008 din data de 03 iunie 2008 pronunțată de Tribunalul Covasna; Decizia 270/2010 din data de 12 mai 2010 pronunțată de Tribunalul Satu Mare etc., disponibile pe: <https://sintact.ro/#/>.

⁷⁵ D. Negrilă, *op. cit.*, p. 77.

⁷⁶ Decizia nr. 449/R/2010/2010 din data de 25 februarie 2010, pronunțată de Curtea de Apel Cluj, varianta online: <http://www.rolii.ro/hotarari/589acd03e490098c440026c6>.

⁷⁷ I. Popa, *Natura juridică a dreptului real al cetățenilor străini și a apatrizilor asupra terenurilor aferente construcțiilor proprietate lor*, în *Dreptul nr. 7/1998*, p. 34, *apud* E. Chelaru, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția a 5-a, Editura C.H. Beck, București 2019, p. 135.

decizii de neconstituționalitate⁷⁸. Cauzele litigioase au fost, cu precădere, din cauza principiului *tempus regit actum*.

Inițial, Legea nr. 18/1991 a fondului funciar⁷⁹ a prevăzut situația dobândirii prin moștenire a terenurilor de către cetățenii străini, cu condiția înstrăinării lor în termen de un an, sub sancțiunea confiscării⁸⁰. Ulterior modificării Legii nr. 18/1991, prin textul art. 48 se instituie dreptul de a dobândi proprietatea numai în favoarea cetățenilor români, fără a mai reglementa situația cetățenilor străini.

În considerentele Deciziei nr. 214/R/2008 din data de 03 iunie 2008, pronunțată de Tribunalul Covasna, se are în vedere aplicabilitatea legii în timp și se face deosebirea între dobândirea proprietății prin moștenire și dobândirea prin reconstituire a dreptului de proprietate.

În speță, A, cetățean străin și unicul moștenitor al lui X, decedat în anul 1956, a solicitat reconstituirea dreptului de proprietate după autorul său.

„Dobândirea unui teren pe calea reconstituirii în baza legilor Fondului Funciar este o dobândire întemeiată fie pe calitatea de fost proprietar a solicitantului (deci o dobândire în nume propriu), fie pe calitatea de moștenitor al fostului proprietar (deci o dobândire în calitate de moștenitor)”⁸¹.

Terenurile nu se aflau încă în patrimoniul lui *de cujus* la data decesului, abia prin Legea nr. 18/1991 acestea sunt readuse în masa succesorală, cu posibilitatea solicitării reconstituirii dreptului⁸².

Impedimentele dobândirii dreptului de proprietate de către cetățenii străini au fost prevederile Constituției dinainte de revizuire (anul 2003) și ale art. 3 din Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor.

Potrivit art. 3 din Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor, „cetățenii străini și apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor”.

Aceste prevederi au făcut obiectul deciziei de neconstituționalitate nr. 408/2004⁸³, așadar ulterior revizuirii Constituției, moment în care deja prevederile erau contradictorii.

Astfel cum am menționat în cele de mai sus, textele de lege anterior revizuirii instituiau clar incapacitatea cetățenilor străini și apatrizilor de a dobândi dreptul de proprietate asupra oricăror terenuri proprietate privată aflate pe teritoriul României⁸⁴.

„Incapacitatea specială prevăzută de acest text constituțional lipsea de efecte juridice, în sfera sa de aplicare, toate modurile de dobândire a dreptului de proprietate asupra terenurilor, indiferent dacă erau situate în intravilan sau extravilan”⁸⁵.

În urma revizuirii⁸⁶, forma actuală a Constituției stipulează prin art. 44 alin. (2) următoarele: „Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular, iar cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile

⁷⁸ De exemplu: Decizia nr. 449/R/2010 din data de 25 februarie 2010, pronunțată de Curtea de Apel Cluj, Decizia nr. 199/2009 din data de 25 februarie 2009, pronunțată de Tribunalul Arad, fond funciar; Decizia nr. 82/2008 din data de 11 martie 2008, pronunțată de Curtea de Apel Ploiești, disponibilă ediția online: <http://www.rolii.ro/hotarari/589acd03e490098c440026c6> și pe <https://sintact.ro/#/>.

⁷⁹ Modificată în anul 1997 prin Legea nr. 169/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 299 din 4 noiembrie 1997.

⁸⁰ Decizie nr. 214/R/2008 din data de 03 iunie 2008, pronunțată de Tribunalul Covasna, disponibilă ediția online: <https://sintact.ro/#/>.

⁸¹ *Idem*.

⁸² *Idem*.

⁸³ Decizia Curții Constituționale nr. 408/2004 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.054 din 15 noiembrie 2004.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ Printre altele, textul vizat a fost art. 41 alin. (2) teza finală, prin care a fost interzisă dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către străini sau apatrizi. Mai mult decât atât, s-a propus schimbarea denumirii articolului din „Protecția proprietății private” în „Dreptul de proprietate privată”. Astfel se poate observa modificarea opticii legiuitorului, de la un regim mai restrictiv, la o mai mare deschidere spre libertate.

rezultate din aderarea la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin legea organică, precum și prin moștenire legală⁸⁷.

În acest mod, prin art. 44 alin. (2) din Constituția României, revizuită, egalitatea privind dreptul de proprietate privată este ridicată la nivel constituțional, iar cetățenii devin „egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări”⁸⁸.

Curtea constată că, deși interdicția dobândirii dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, nu mai este prevăzută efectiv, nici nu este înlăturată, legiuitorul optând pentru o formulare în sens pozitiv, în care enumeră cazurile și condițiile în care aceste persoane pot dobândi un asemenea drept⁸⁹.

Legea fundamentală a menținut incapacitatea cetățenilor străini și a apatrizilor de a dobândi terenuri pe teritoriul țării noastre, condiționând apropierea de apartenența la comunitatea Europeană sau tratate internaționale, precum și de principiul reciprocității, prevăzute în legile organice și a moștenirii legale⁹⁰.

Referitor la ipoteza dobândirii proprietății asupra terenurilor prin moștenire legală, voința legiuitorului este clară și de imediată aplicare, „din momentul intrării în vigoare a revizuirii Constituției, respectiv numai pentru situațiile în care succesiunea în legătură cu care se exercită calitatea de moștenitori legali s-a deschis după această dată”⁹¹.

Cu toate acestea, ce se întâmplă cu persoanele de altă naționalitate decât cea română care sunt beneficiarii unor dispoziții testamentare?

Din data de 17.08.2015 au devenit aplicabile prevederile Regulamentului Uniunii Europene nr. 650/201210 emis de Parlamentul European, privind competența, legea aplicabilă, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești și acceptarea și executarea actelor autentice în materie de succesiuni și privind crearea unui certificat european de moștenitor⁹².

„Pentru cetățenii străini din state care nu sunt membre ale Uniunii Europene și apatrizi, rămân aplicabile dispozițiile Codului civil referitoare la moștenirea legală. Limitarea dreptului de a dobândi terenuri prin moștenire, numai la moștenirea legală cu excluderea celei testamentare, în condițiile inexistenței unei reglementări care să rezolve situația în care un cetățean străin sau un apatrid ar fi beneficiarul unui legat cu privire la terenuri agricole extravilane în România, ridică, credem noi, serioase probleme cu privire la garantarea dreptului la moștenire, și implicit cu privire la garantarea dreptului la proprietate”⁹³.

Inclusiv într-o speță⁹⁴, s-a susținut faptul că nu este posibilă dobândirea prin succesiune testamentară a imobilelor situate în România. Defunctul având ultimul domiciliu în Statele Unite ale Americii, stat care nu este membru al Uniunii Europene și nici nu exista vreun tratat bilateral încheiat între țara noastră și SUA, aplicabile sunt dispozițiile Legii nr. 312/2005 și ale art. 44 alin. (2) din Constituția revizuită.

⁸⁷ Constituția României, republicată Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003, art. 44 alin. (2); M. Enache, *Regimul juridic al proprietății în România*, varianta online a Curții Constituționale a României: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Enache.pdf>, accesat 28 august 2023, V. Vedinaș, *Principiile dreptului comunitar consacrate în Constituția României revizuită și republicată*, în *Revista Română de Drept European (Comunitar)* nr. 3/2006, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

⁸⁸ M. Enache, *op. cit.*

⁸⁹ Decizie nr. 449/R/2010 din data de 25 februarie 2010, pronunțată de Curtea de Apel Cluj, disponibilă ediția online: <http://www.rolii.ro/hotarari/589acd03e490098c440026c6>.

⁹⁰ M. Uliescu, *op. cit.*

⁹¹ Decizia Curții Constituționale nr. 408/2004 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor.

⁹² I. Chelaru, *op. cit.*, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

⁹³ *Idem*; a se vedea și V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția a 3-a, revizuită și adăugită, Editura C.H. Beck, București 2017, p. 155.

⁹⁴ Uniunea Națională a Notarilor Publici, *Culegere de practică notarială. Spețe comentate*, vol. VI, Editura Notarom, București 2019, p. 287.

Obiectivul principal al revizuirii a fost crearea unui cadru legislativ propice aderării României la Uniunea Europeană și la Tratatul Atlanticului de Nord, prin „respectarea dispozițiilor acquis-ului comunitar privitoare la libera circulație a capitalurilor, la drepturile cetățenilor europeni de a investi și de a dobândi bunuri în condiții de egalitate cu cetățenii români”⁹⁵.

Dezideratul dispozițiilor evocate au avut ca scop implementarea în țara noastră a principiului liberei circulații a bunurilor⁹⁶.

Pe cale de consecință, și prevederile restrictive ale Legii nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor au fost abrogate prin dispozițiile Legii nr. 247/2005, care în cuprinsul art. 3 din Titlul X⁹⁷, dispunea dreptul cetățenilor străini și apatrizilor, precum și a persoanelor juridice străine să dobândească drept de proprietate asupra terenurilor din România⁹⁸.

În prezent, în România, cetățenii străini și apatrizii au dreptul de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în temeiul art. 44 alin. (2) din Constituția României, a Legii 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, a Legii nr. 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățeni străini și apatrizi, precum și de persoane juridice străine.

Referitor la dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, legea specială este Legea nr. 312/2005,⁹⁹ care în dispozițiile finale a indicat faptul că legea va intra în vigoare odată cu aderarea României la Uniunea Europeană¹⁰⁰, respectiv anul 2007. Când acest act normativ a intrat în vigoare, a trasat anumite termene de tranziție „cu privire la posibilitatea dobândirii dreptului de proprietate privată asupra terenurilor din România de către cetățenii străini și apatrizi”, inclusiv persoanele juridice străine.

Se face distincția între rezidența și nerezidența cetățenilor străini în statele membre. Prin „state membre” trebuie să înțelegem nu numai statele membre ale Uniunii Europene, dar și statele membre ale Spațiului Economic European, adică Islanda, Liechtenstein și Norvegia¹⁰¹.

În accepțiunea Legii nr. 312/2005, prin rezident se înțelege „străinul care are drept de rezidență pe teritoriul României sau, după caz, persoana juridică străină care are cel puțin un sediu secundar pe teritoriul României, în condițiile legii”¹⁰².

În primul rând trebuie avute în vedere dispozițiile art. 4 din Legea nr. 312/2005, potrivit cărora „cetățeanul unui stat membru nerezident în România, apatrizidul nerezident în România cu domiciliul într-un stat membru, precum și persoana juridică nerezidentă, constituită în conformitate cu legislația unui stat membru, pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor pentru reședințe secundare, respectiv sedii secundare, la împlinirea unui termen de 5 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană”.

Textul de lege are în vedere dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor construibile pentru reședințe, respectiv sedii secundare, de către străinii sau apatrizii nerezidenți în România, la împlinirea termenului de 5 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană¹⁰³.

⁹⁵ M. Enache, *op. cit.*

⁹⁶ C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 128.

⁹⁷ În prezent abrogate prin art. 230 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil.

⁹⁸ C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 55.

⁹⁹ C. Jora, *Drept civil. Drepturile reale*, Editura Universul Juridic, București, 2012, p. 139.

¹⁰⁰ I. Chelaru, *op. cit.*

¹⁰¹ E. Chelaru, *Regimul juridic actual al circulației terenurilor proprietate privată*, în *Dreptul nr. 4/2013*, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

¹⁰² A se vedea și art. 2 alin. (1) pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și a cetățenilor Confederației Elvețiene, republicată.

¹⁰³ E. Chelaru, *Regimul juridic actual al circulației terenurilor proprietate privată*, în *Dreptul nr. 4/2013*, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

Per a contrario, aceste categorii de persoane „care și-au stabilit domiciliul în România vor putea dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor construibile în România, pentru a-și edifica o locuință, chiar de la data aderării României la Uniunea Europeană”¹⁰⁴.

Termenul de „reședință secundară” folosit de legiuitor creează confuzie, din moment ce prin reședință înțelegem o locuință secundară, alta decât cea de domiciliu¹⁰⁵.

Analizând dispoziția legală, rezultă două condiții pe care cetățenii străini sau apatrizi trebuie să le îndeplinească la momentul dobândirii dreptului de proprietate asupra terenurilor construibile pe teritoriul țării noastre, astfel:

– Statutul de rezident în România. Conform art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și a cetățenilor Confederației Elvețiene, republicată, cetățeanul Uniunii Europene care intră pe teritoriul României are un drept de rezidență pentru o perioadă de maximum 3 luni de la momentul trecerii frontierei, fiind considerată suficientă simpla prezență fizică în țară pentru a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor¹⁰⁶.

– Stabilirea reședinței secundare, respectiv a sediului secundar în România. Potrivit art. 31 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, republicată: „Mențiunea privind stabilirea reședinței se înscrie la cererea persoanei fizice care locuiește mai mult de 15 zile la adresa la care are locuința secundară”.

În continuare, conform cu art. 5 alin. (1) din Legea nr. 312/2005, „cetățeanul unui stat membru, apatridul cu domiciliul într-un stat membru sau în România, precum și persoana juridică constituită în conformitate cu legislația unui stat membru pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere la împlinirea unui termen de 7 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană”¹⁰⁷. Rezultă, deci că persoanele susmenționate au posibilitatea de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în aceleași condiții ca și cetățenii români¹⁰⁸. Cu toate acestea, este instituită o limitare, în sensul că persoanele de naționalitate străină „nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în condiții mai favorabile decât cele aplicabile cetățeanului unui stat membru”¹⁰⁹.

Persoanelor juridice române cu capital străin nu le sunt aplicabile aceste reglementări, dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor fiindu-le permisă prin dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/1997, cu modificările ulterioare. Art. 6 al legii citate prevede posibilitatea unei societăți comerciale, persoană juridică, fie rezidentă, fie nerezidentă, de a dobândi orice fel de drepturi reale asupra bunurilor imobile, în vederea utilității desfășurării activității sale, raportat obiectului social, cu respectarea dispozițiilor legale privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine.

Liberalizarea pieței funciare din România are loc prin Tratatul de aderare la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005, prin care este permis cetățenilor străini ai statelor membre să încheie contracte de vânzare în calitate de cumpărători având ca obiect terenuri agricole extravilane situate pe teritoriul României¹¹⁰.

¹⁰⁴ *Idem*.

¹⁰⁵ O. Ungureanu, C. Munteanu, *Drept civil. Persoanele în reglementarea noului Cod civil*, ediția a 2-a, Editura Hamangiu, București 2013, p. 231.

¹⁰⁶ E. Chelaru, *Regimul juridic actual al circulației terenurilor proprietate privată*, în *Dreptul* nr. 4/2013, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

¹⁰⁷ A se vedea și Protocolul la Acordul din 1999 între Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Confederația Elvețiană, pe de altă parte, varianta online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22009A0520\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22009A0520(01)&from=EN), accesat 05 august 2023.

¹⁰⁸ I. Chelaru, *op. cit.*; F. Deak, L. Mihai, R. Popescu, *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, vol. I, ediția a V-a, Editura Universul Juridic, București, 2017, p. 27.

¹⁰⁹ I. Chelaru, *op. cit.*

¹¹⁰ M. C. Dobrilă, *op. cit.*

România a aderat la Uniunea Europeană în anul 2007, de la care se calculează cei 7 ani ai perioadei de tranziție, care o data împliniți au dus la promulgarea Legii nr. 17/2014, intrată în vigoare la data de 11 aprilie 2014.

Legea are în vedere procedura vânzării terenurilor agricole situate în extravilan, astfel că prevederile legii nu sunt aplicabile terenurilor agricole situate în intravilanul localităților¹¹¹.

Mai mult decât atât, dispozițiile Legii nr. 17/2014 sunt aplicabile cetățenilor români, cât și „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 într-un stat membru al Uniunii Europene, într-un stat care este parte la ASEE sau în Confederația Elvețiană”.

În privința cetățenilor unui stat terț și a apatrizilor care domiciliază într-un stat terț, Legea nr. 17/2014, prin art. 2 alin. (3) condiționează dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole situate în extravilan, de reciprocitatea dintre state în baza unor tratate internaționale¹¹².

Consider că merită menționat faptul că, din informațiile deținute de Uniunea Națională a Notarilor Publici din România, țara noastră nu a încheiat astfel de tratate cu privire la terenurile agricole situate în extravilan¹¹³.

3. CONCLUZII

Studiind aspectele și procedurile privind înstrăinarea terenurilor și posibilitatea sau imposibilitatea străinilor de a dobândi drept de proprietate asupra acestora, se constată o permanentă îngrijorare raportată la riscul expunerii societății la efectele negative ale „vânzării pământurilor”¹¹⁴ unui stat, legea urmărind să faciliteze sau chiar să îngreuneze fragmentarea terenurilor, prin conservarea agriculturii și menținerea lor în exploatații familiale și cooperative naționale.

În acest context, este important de menționat și îngrijorarea Parlamentului European privind acapararea terenurilor în Uniunea Europeană, fenomen cunoscut sub denumirea de „land grabbing”. Noțiunea a devenit notorie începând cu anul 2008 și se referă la investitori internaționali care dezvoltă pe termen lung diverse ferme agricole. Astfel, se pune problema unei distribuții inechitabile a terenurilor sau a dezvoltării unei structuri private dominante, în detrimentul dezideratului dreptului de proprietate privată și al resurselor naturale ale națiunii respective.

La nivelul Uniunii Europene fenomenul de acaparare a terenurilor agricole se caracterizează prin deținerea unor suprafețe extinse și controlul lor de către cetățeni străini, cu activități terțiare domeniul agricol, care intermediază tranzacțiile funciare¹¹⁵.

Situația a făcut obiectul și unor rezoluții la nivel european, prin care Maria Noichl, membră a Parlamentului European, a supus atenției comisiei de agricultură și dezvoltare rurală din cadrul Parlamentului European, problematica concentrării agricole prin facilitarea accesului agricultorilor la terenuri¹¹⁶. Noichl a susținut faptul că printr-o concentrare excesivă a terenurilor agricole există riscul unul clivaj social, mai ales prin perturbarea economiei rurale¹¹⁷.

¹¹¹ F. Moțiu, *Contractele speciale. Curs Universitar*, ediția a VI-a, Editura Universul Juridic, București, 2015, p. 106.

¹¹² I. Chelaru, *op. cit.*

¹¹³ Uniunea Națională a Notarilor Publici din România, *Culegere de practică notarială. Spețe comentate*, vol. II, Editura Notarom, București 2015, p. 124.

¹¹⁴ F. Boar, *Legea nr. 17/2014: de la rațiunea reglementărilor la complexitatea juridică a dificultăților practice*, în *Revista Română de Drept Privat* nr. 6/2014, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.

¹¹⁵ S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *Amploarea fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE*, „Direcția generală a politicii interne, Departamentul tematic B, Politici structurale și de coeziune, Parlamentul European”, Bruxelles 2015, p. 9.

¹¹⁶ M. Noichl, *État des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne: comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres?*, în raportul „Comisiei de agricultură și dezvoltare rurală a Parlamentului European”, 30 martie 2017 – (2016/2141(INI)), varianta online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0119_FR.html, accesat 23 iunie 2023; M. C. Dobriță, *Modificări/remake-uri recente ale Legii nr. 17/2014 cu privire la dreptul de preempțiune la vânzarea de terenuri agricole situate în extravilan, în lumina jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene*, în *Analele Științifice ale Universității Alexandru Ioan Cuza nr. 3/2020*, Iași, varianta online: <http://pub.law.uaic.ro/ro/volume-publicate/2020/anale-uaic-tomul-lxvi-tiine-juridice-nr.-2/drept-privat/mirela-carmen-dobril>, accesat 05 august 2023.

¹¹⁷ M. Noichl, *op. cit.*

Astfel că, prin Rezoluția Parlamentului European din data de 27 aprilie 2017, se au în vedere aspectele punctate de Curtea Constituțională a Germaniei, potrivit căroră „comerțul cu terenuri rurale nu ar trebui să fie la fel de liber ca și comerțul cu alte forme de capital, cu observația că terenul nu poate fi multiplicat și este indispensabil, fiind necesar să se aibă în vedere interesul public, mai mult decât în cazul oricăror alte proprietăți”¹¹⁸.

Eurodeputații consideră că în privința terenurilor agricole ar trebui instituite măsuri de protecție pentru a permite statelor membre, în coordonare cu autoritățile locale și organizațiile de fermieri, să reglementeze vânzarea și arendarea terenurilor agricole cu scopul de a asigura securitatea alimentară¹¹⁹.

În cuprinsul unui studiu realizat de departamentul de politici structurale și de coeziune, dezvoltare regională din cadrul Direcției generale de politici interne ale Uniunii, se recomandă flexibilitate și libertate legislativă în privința tranzacțiilor având ca obiect terenuri agricole, în sensul extinderii restricțiilor juste privind libera circulație a capitalurilor, inclusiv prin instituția dreptului de preempțiune¹²⁰. Mai mult decât atât, accentul cade asupra egalității și viabilității accesului la resurse raportat la criteriile naționale și a apartenenței unei persoane la o anumită reședință,¹²¹ tocmai pentru că o concentrare masivă a terenurilor agricole duce la dezechilibre și destructurări social-economice la nivel rural¹²².

Din punct de vedere statistic, pentru a marca inegalitatea exploatării terenurilor, în anul 2013, un procentaj de 3,1% din exploatații dețineau controlul asupra a 52,2% din terenurile agricole ale Europei, din care 76,2% din ferme foloseau doar un procentaj de 11,2% din acestea¹²³.

Conform unor statistici realizate de Land Matrix, din anul 2000, aproape 9% din totalul terenurilor arabile ale Africii au fost supuse diverselor tranzacții, contribuind la sărăcirea populației¹²⁴.

În privința României, o liberalizarea internațională a pieței funciare a început din anul 2014, iar conform unor studii realizate de Transnational Institute, aproximativ 6% din suprafața terenurilor arabile sunt deținute de societăți internaționale. Motivele sunt diverse, industrie, agricultură, minerit sau turism, fenomenul constituie un dezavantaj pentru investitorii locali determinând un decalaj între rural și urban.

Libera circulație a cetățenilor, aderarea României la Uniunea Europeană, democrația, multiculturalismul, dar mai ales, potențialul funciar al României, care în absența unor reguli aspre, ar fi putut deschide poarta investițiilor străine, sau astfel cum s-a mai afirmat, la „vânzarea pământurilor”. Situația a impus reglementarea unor cadre legale prin îngreunarea procedurilor administrative¹²⁵.

Totuși, dispozițiile actuale sunt permissive în ceea ce privește drepturile cetățenilor străini sau apatrizilor de a dobândi terenuri în România, aspect care poate stârni controverse sau opinii contrare,¹²⁶ dar nici liberalizarea pieței imobiliare nu poate fi ignorată.

¹¹⁸ M.C. Dobrilă, *op. cit.*

¹¹⁹ M. Noichl, *op. cit.*

¹²⁰ S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *op. cit.*, p. 10.

¹²¹ Rezoluția Parlamentului European din 27 aprilie 2017 referitoare la situația actuală a concentrării terenurilor agricole în UE: cum se poate facilita accesul agricultorilor la terenuri? (2016/2141(INI), pct. I; ediția online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0197_RO.html#def_1_1, accesat 06 septembrie 2022.

¹²² *Idem.*

¹²³ M. Noichl, *op. cit.*

¹²⁴ A. Stanciu, *Studiu UE: Aproape jumătate din terenul agricol al României este deținut de cetățeni străini. Statul nu are date oficiale*, în Revista „Economica”, 2015, disponibilă online: https://www.economica.net/studiu-ue-aproape-jumatate-din-terenul-agricol-al-romaniei-este-detinut-de-cetateni-straini-statul_109876.html, accesat 06 septembrie 2022.

¹²⁵ A se vedea F. Boar, *op. cit.*

¹²⁶ A se vedea C. Jora, *Vânzarea terenurilor agricole din extravilan, o problemă încă nerezolvată*, în Dreptul nr. 9/2016, disponibil pe: <https://sintact.ro/#/>.