

Noi reguli pentru protecția cumparatorilor pe piața imobiliară rezidențială



În data de 16 ianuarie 2025, proiectul de Lege privind responsabilitatea contractuală și răspunderea financiară în antecontractele de vânzare-cumpărare încheiate cu dezvoltatori imobiliari a fost înregistrat la Senat cu numărul B1/2025 („**Propunerea Legislativă**”). Propunerea Legislativă este înregistrată pentru a doua oară la Senat, aceasta fiind inițial clasată în data de 30 decembrie 2024 ca urmare a încetării legislaturii 2020-2024.

1. Scop și domeniu de aplicare

Propunerea Legislativă este menită să consolideze protecția cumparatorilor în tranzacțiile imobiliare, prin introducerea unor reguli clare și stricte referitoare la antecontractele de vânzare-cumpărare, la modul de utilizare a avansurilor, obligația dezvoltatorilor de a încheia un contract de asigurare, interdicții exprese de a se încheia multiple antecontracte pentru același imobil etc., având în vedere contextul actual al pieței imobiliare din România în care, conform mențiunilor din expunerea de motive a Propunerii Legislative, sunt prezente situații de abuzuri sau practici comerciale neloiale din partea unor dezvoltatori.

Propunerea Legislativă „se aplică oricărei convenții prin care se promite transmiterea în viitor a dreptului de proprietate asupra unui bun imobil viitor dintr-un condominiu sau cartier rezidențial aflat în faza de dezvoltare sau construcție”. În consecință, aceasta ar fi aplicabilă și proiectelor imobiliare aflate actualmente în faza de dezvoltare sau construcție.

2. Principalele modificări propuse

Propunerea Legislativă conține o serie de prevederi care fie reglementează aspecte noi, fie întăresc sau dezvoltă elemente existente în legislația actuală, pentru asigurarea protecției cumparatorilor de imobile rezidențiale.

2.1 *Obligație alternativă: limitarea avansului sau deținerea unei asigurări pentru transferul proprietății*

Potrivit Propunerii Legislative, dezvoltatorii vor fi obligați:

- să limiteze avansul solicitat în cadrul unui antecontract sau a unei promisiuni de vânzare-cumpărare la 15% din valoarea totală a imobilului, sau
- să încheie o asigurare pentru acoperirea riscului transferului de proprietate („**Asigurarea**”), în cazul în care ar solicita un avans mai mare de 15%. Aceasta Asigurare ar reprezenta, potrivit expunerii de motive, „o garanție ca, în cazul în care proiectul nu este finalizat sau dezvoltatorul devine insolubil, sumele plătite drept

avans sunt protejate”.

Având în vedere faptul ca mulți dezvoltatori se bazează pe avansuri pentru a finanța dezvoltarea construcțiilor în lipsa unor surse de finanțare bancare sau alternative ușor accesibile pe piața românească, limitarea avansului ar putea crea dificultăți unor dezvoltatori de bună-credință.

De asemenea, Asigurarea va genera un cost suplimentar pentru proiectele imobiliare rezidențiale, al cărui quantum și potențial impact rămâne să fie testat în practica.

Cu privire la Asigurare, Propunerea Legislativă conține următoarele cerințe: (i) Asigurarea se va încheia pentru toate proiectele imobiliare ale dezvoltatorului¹; (ii) riscurile acoperite de Asigurare vor privi inclusiv, dar fără a se limita la acestea, nefinalizarea proiectului, insolabilitatea dezvoltatorului sau alte circumstanțe care pot împiedica predarea la termenul convenit a proprietății către cumparator; (iii) valabilitatea Asigurării va trebui să fie de minimum 5 ani; (iv) suma asigurată va trebui să acopere integral suma avansată de cumparator și daunele-interese prevăzute în cadrul antecontractului.

De asemenea, Propunerea Legislativă prevede că, dacă la sfârșitul perioadei de valabilitate a poliței de asigurare, imobilul dintr-un condominiu sau cartier rezidențial nu este vândut promitentului cumparator, dezvoltatorul imobiliar poate prelungi valabilitatea asigurării. În caz contrar, **promitentul-cumparator va fi despăgubit de către asigurator pentru întregul avans și daunele-interese** prevăzute în contract iar Asiguratorul va avea o creanță asupra dezvoltatorului imobiliar.

Deși măsurile avute în vedere de Propunerea Legislativă pot reprezenta un mijloc eficient de protecție pentru cumparatori, nu trebuie uitat faptul că proiectele imobiliare necesită planificare financiară și previzibilitate a costurilor, iar introducerea unui cost suplimentar pentru proiectele care sunt, în prezent, în etapa de dezvoltare, ar putea afecta această planificare și chiar avea un impact în prețul de vânzare al imobilelor.

2.2 Interdicția încheierii de antecontracte și promisiuni fără notarea autorizației de construire și a planului de apartamentare sau lotizare

Propunerea Legislativă introduce o interdicție cu privire la încheierea de antecontracte sau promisiuni bilaterale în privința imobilelor în curs de construire sau finalizare, fără notarea în cartea funciara a autorizației de construire și a planului de apartamentare sau lotizare.

Această interdicție are beneficiul de a asigura transparența și protecție cumparatorilor, permițând, bunăoară, o delimitare/individualizare clară a obiectului mai multor promisiuni încheiate pentru același condominiu. În același timp, impunerea unei astfel de obligații amâna momentul de la care dezvoltatorul poate începe faza de contractare și încasarea avansurilor, ceea ce ar putea încetini, potențial, ritmul unor proiecte imobiliare.

2.3 Obligatorietatea formei autentice și înscrierea în cartea funciara a antecontractelor și a promisiunilor de vânzare-cumparare

Propunerea Legislativă impune ca toate **antecontractele/promisiunile de vânzare-cumparare** să fie încheiate în **forma autentică** sub sancțiunea nulității absolute și înscrise în cartea funciara ca o condiție de validitate.

În prezent, noul Cod Civil (în vigoare din 2011) nu prevede obligatorietatea formei autentice a antecontractelor sau a promisiunilor de vânzare-cumparare. Chestiunea încheierii în forma autentică a promisiunii sinalagmatice de vânzare a fost dezbătută de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 23/2017 conform căreia „*promisiunea sinalagmatică de vânzare este un act distinct de contract, pentru care legea nu prevede necesitatea formei autentice, așa încât antecontractul se supune libertății formei, în condițiile art. 1.178 din Codul civil, care*

reprezinta regula în materie de contracte“.

Menționam ca pentru o scurta perioada de timp în anul 2013 au fost în vigoare prevederile art. 24 alin. (5) din Legea nr. 7/1996 a cadastrului și a publicității imobiliare: „*Promisiunea de a încheia un contract având ca obiect dreptul de proprietate asupra imobilului sau un alt drept real în legatura cu acesta și actele de alipire și dezlipire a imobilelor înscrise în cartea funciara se încheie în forma autentica, sub sancțiunea nulității absolute*”².

Având în vedere cele de mai sus, Propunerea Legislativa ar reintroduce obligativitatea formei autentice a antecontractelor și a promisiunilor de vânzare-cumparare încheiate cu privire la imobile rezidențiale, prevedere care a fost eliminata de mai bine de 10 ani din legislația româneasca.

2.4 Notarea unei ipoteci legale în favoarea promitentului achizitor pentru avans

Noua prevedere clarifica/extinde aplicarea ipoteci legale a promitentului achizitor în cazul antecontractelor privind imobilele neconstruite sau nefinalizate și deci **neînscrise în cartea funciara**, având în vedere ca o asemenea ipoteca este prevazuta în prezent de art. 2386 pct.2 din noul Cod Civil în favoarea promitentului achizitor pentru neexecutarea promisiunii de a contracta având ca obiect un imobil **înscris în cartea funciara**.

2.5 Alte prevederi notabile

Propunerea Legislativa impune și alte obligații/interdicții, precum:

- interzicerea încheierii oricaror altor promisiuni de vânzare-cumparare, antecontracte sau contracte cu privire la același imobil (precizam, însa, ca și în prezent art. 627 alin. 4 din noul Cod Civil instituie o clauza de inalienabilitate în favoarea promitentului-cumparator: „*Clauza de inalienabilitate este subînțeleasa în convențiile din care se naște obligația de a transmite în viitor proprietatea catre o persoana determinata sau determinabila*“);
- obligativitatea gestionarii sumelor reprezentând avansuri din antecontracte/promisiuni bilaterale în conturi bancare (i) cu destinație speciala, (ii) care pot fi utilizate exclusiv pentru acoperirea costurilor de construcție și dezvoltare, (iii) gestionate de un administrator al contului, având obligația de a efectua plățile doar în vederea acoperirii costurilor de construcție și dezvoltare.

3. Alte inițiative legislative

Subiectul protecției cumparatorilor de imobile rezidențiale este de maxim interes din partea mediului politic, astfel încât constatam o veritabila competiție de legiferare, pe lângă Propunerea Legislativa fiind lansate alte doua inițiative legislative care conțin prevederi similare:

- Proiectul de lege pentru completarea art. 22 din Legea nr.10/1995 privind calitatea în construcții, înregistrat la Senat în data de 30 ianuarie 2025 cu numarul B8/2025 („**Inițiativa B8/2025**”)³;
- Proiectul de lege privind responsabilitatea contractuală și raspunderea financiara în promisiunile de vânzare încheiate cu dezvoltatori imobiliari și pentru modificarea și completarea Legii nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale, înregistrat la Senat în data de 4 februarie 2025 cu numarul B21/2025 („**Inițiativa B21/2025**”).

Vom reda mai jos o serie din prevederile de interes ale acestor doua inițiative legislative.

3.1 Inițiativa B8/2025 – limitarea avansului la 10%

Similar cu Propunerea Legislativa, Inițiativa B8/2025 impune și ea o limitare a avansului pe care dezvoltatorul îl poate solicita în cadrul promisiunilor de vânzare-cumparare, dar prevede alte praguri:

- **Maximum 10%** din prețul total al imobilului;
- **Între 10% și 40%** din prețul total al imobilului, **daca** dezvoltatorul încheie un **contract de asigurare** pentru pierderi financiare cu o societate de asigurare autorizata.

De asemenea, se prevede faptul ca suma asigurata prin contractul de asigurare trebuie sa acopere integral suma încasata cu titlu de avans, dar, spre deosebire de Propunerea Legislativa, fara a se face mențiuni cu privire la daune-interese.

3.2 Inițiativa B21/2025 – asistența juridică obligatorie

Conform comunicatului transmis de catre Uniunea Naționala a Barourilor din România („UNBR”) „în data de 18 octombrie 2024, UNBR a trimis un memoriu, adoptat de Comisia Permanenta, catre Guvern, Senat, și Camera Deputaților, care argumenteaza ca se impune o modificare legislativa care sa vizeze instituirea asistenței juridice obligatorii prin avocat a persoanei fizice atât în faza precontractuala de negociere, cât și la momentul semnării contractului de vânzare a unui imobil”.

Inițiativa B21/2025 reia în mare parte prevederile Propunerii Legislative, introducând unele prevederi noi, cele mai relevante fiind:

- **obligativitatea asistenței juridice**, prin avocat sau consilier juridic, a beneficiarului promisiunii de vânzare la încheierea convenției⁴.

Asistența juridică va fi verificata de notarul public, care va menționa aceasta în cuprinsul actului. Conform Inițiativei B21/2025, încălcarea acestei prevederi se sancționeaza cu nulitatea absoluta a actului, numai la cererea beneficiarului promisiunii de vânzare (remarcam, în context, faptul ca regula în dreptul românesc este aceea ca orice persoana interesata poate cere instanței constatarea nulității absolute);

- obligația de a prevedea în promisiunea de vânzare a imobilelor dintr-un condominiu sau ansamblu rezidențial **despagubirile** datorate în cazul nerespectării clauzelor contractuale;

- înființarea unui **Registru național notarial de evidența a promisiunilor de vânzare (RNNEPV)** în care se înregistreaza toate promisiunile de vânzare a imobilelor dintr-un condominiu sau ansamblu rezidențial, în curs de construire sau finalizate.

Remarcam și faptul ca toate aceste formalități (asistența avocațială obligatorie, autentificarea, înregistrarea în RNNEPV) implica și un cost care va fi suportat în mod normal de catre cumparator.

Prevederile referitoare la limitarea avansului în lipsa încheierii de catre dezvoltator a Asigurării pentru transferul de proprietate nu a mai fost preluata în cadrul acestei Inițiative B21/2025.

4. Concluzii

Noua Propunere Legislativa precum și celelalte doua inițiative concurente includ multiple masuri de protecție pentru cumparatorii de imobile rezidențiale, pe de o parte, și masuri de responsabilizare a dezvoltatorilor imobiliari în tranzacții, pe de alta parte.

Deși aceste măsuri par justificate având în vedere situațiile de abuz raportate în piața, rămâne de văzut potențialul impact al inițiativei legislative care va fi adoptată asupra proiectelor imobiliare în curs de dezvoltare și, în general, asupra pieței imobiliare.

1. Având în vedere redactarea largă și nenuanțată a cerinței de la pct. (i), în situația în care un dezvoltator imobiliar solicită un avans mai mare de 15% din valoarea imobilului pentru un singur antecontract/promisiune de vânzare-cumpărare, se poate interpreta textual (deși nu acesta ar trebui să fie sensul intenționat de autorul Propunerii Legislative) ca dezvoltatorul va trebui să încheie Asigurarea pentru toate proiectele imobiliare pe care le desfășoară, chiar dacă pentru toate celelalte antecontracte/ promisiuni de vânzare-cumpărare se încasează un avans sub pragul de 15%.

2. Acest articol a fost **introdus** prin Legea nr. 127/2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 121/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative și **abrogat** prin Legea 221/2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 12/2013 pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale și prorogarea unor termene și de modificare și completare a unor acte normative.

3. Remarcăm, totuși, faptul că includerea acestor prevederi în Legea nr. 10/1995 nu pare tocmai potrivită din perspectiva domeniului diferit al celor două reglementări (Legea nr. 10/1995 nu vizează aspectele tranzacționale).

4. Pe lângă caracterul neobișnuit (în dreptul civil, contractarea unui avocat fiind un drept al părților nu o obligație sau condiție de validitate a actului), o asemenea prevedere pare destul de greu de implementat în anumite cazuri, însă este, cel puțin teoretic, aptă să asigure un mare grad de protecție cumpărătorilor. Scopul urmărit, conform comunicatului transmis de UNBR este de *„a proteja persoanele fizice de posibilitatea semnării unor acte care vor produce consecințe semnificative asupra patrimoniului, fără a înțelege conținutul, semnificația termenilor și efectele pe care clauzele stipulate le pot produce. În acest fel, există un standard de certitudine și securitate juridică – socială, manifestat prin oferirea unui aviz din partea unui avocat“*.