Noi reguli pentru protecția cumparatorilor pe piața imobiliara rezidențiala

În data de 16 ianuarie 2025, proiectul de Lege privind responsabilitatea contractuala şi raspunderea financiara în antecontractele de vânzare-cumparare încheiate cu dezvoltatori imobiliari a fost înregistrat la Senat cu numarul B1/2025 („**Propunerea Legislativa**"). Propunerea Legislativa este înregistrata pentru a doua oara la Senat, aceasta fiind iniţial clasata în data de 30 decembrie 2024 ca urmare a încetarii legislaturii 2020-2024.

1. Scop și domeniu de aplicare

Propunerea Legislativa este menita sa consolideze protecţia cumparatorilor în tranzacţiile imobiliare, prin introducerea unor reguli clare şi stricte referitoare la antecontractele de vânzare-cumparare, la modul de utilizare a avansurilor, obligaţia dezvoltatorilor de a încheia un contract de asigurare, interdicţii exprese de a se încheia multiple antecontracte pentru acelaşi imobil etc., având în vedere contextul actual al pieţei imobiliare din România în care, conform menţiunilor din expunerea de motive a Propunerii Legislative, sunt prezente situaţii de abuzuri sau practici comerciale neloiale din partea unor dezvoltatori.

Propunerea Legislativa „*se aplica oricarei convenţii prin care se promite transmiterea în viitor a dreptului de proprietate asupra unui bun imobil viitor dintr-un condominiu sau cartier rezidenţial aflat în faza de dezvoltare sau construcţie*". În consecinţa, aceasta ar fi aplicabila şi proiectelor imobiliare aflate actualmente în faza de dezvoltare sau construcţie.

2. Principalele modificari propuse

Propunerea Legislativa conţine o serie de prevederi care fie reglementeaza aspecte noi, fie întaresc sau dezvolta elemente existente în legislaţia actuala, pentru asigurarea protecţiei cumparatorilor de imobile rezidenţiale.

2.1 *Obligaţie alternativa: limitarea avansului sau deţinerea unei asigurari pentru transferul proprietaţii*

Potrivit Propunerii Legislative, dezvoltatorii vor fi obligaţi:

•€€€€€€€€ sa limiteze avansul solicitat în cadrul unui antecontract sau a unei promisiuni de vânzare-cumparare la 15% din valoarea totala a imobilului, sau

•€€€€€€€€ sa 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 garanţie ca, în cazul în care proiectul nu este finalizat sau dezvoltatorul devine insolvabil, sumele platite drept*

avans sunt protejate".

Având în vedere faptul ca mulți dezvoltatori se bazeaza pe avansuri pentru a finanța dezvoltarea construcțiilor în lipsa unor surse de finanţare bancare sau alternative uşor accesibile pe piața românească, limitarea avansului ar putea crea dificultaţi unor dezvoltatori de buna-credinţa.

De asemenea, Asigurarea va genera un cost suplimentar pentru proiectele imobiliare rezidențiale, al carui cuantum și potențial impact ramâne sa fie testat în practica.

Cu privire la Asigurare, Propunerea Legislativa conține urmatoarele cerințe: (i) Asigurarea se va încheia pentru toate proiectele imobiliare ale dezvoltatorului[1]; (ii) riscurile acoperite de Asigurare vor privi inclusiv, dar fara a se limita la acestea, nefinalizarea proiectului, insolvabilitatea dezvoltatorului sau alte circumstanțe care pot împiedica predarea la termenul convenit a proprietații catre cumparator; (iii) valabilitatea Asigurarii va trebui sa fie de minimum 5 ani; (iv) suma asigurata va trebui sa acopere integral suma avansata de cumparator și daunele-interese prevazute în cadrul antecontractului.

De asemenea, Propunerea Legislativa prevede ca, daca 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 asigurarii. În caz contrar, **promitentul-cumparator va fi despagubit de catre asigurator pentru întregul avans și daunele-interese** prevazute în contract iar Asiguratorul va avea o creanța asupra dezvoltatorului imobiliar.

Deși masurile avute în vedere de Propunerea Legislativa pot reprezenta un mijloc eficient de protecție pentru cumparatori, nu trebuie uitat faptul ca proiectele imobiliare necesita planificare financiara și previzibilitate a costurilor, iar introducerea unui cost suplimentar pentru proiectele care sunt, în prezent, în etapa de dezvoltare, ar putea afecta aceasta planificare și chiar avea un impact în prețul de vânzare al imobilelor.

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

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

Aceasta interdicție are beneficiul de a asigura transparența și protecție cumparatorilor, permițând, bunaoara, o delimitare/individualizare clara 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 *Obligativitatea formei autentice și înscrierea în cartea funciara a antecontractelor și a promisiunilor de vânzare-cumparare*

Propunerea Legislativa impune ca toate **antecontractele/promisiunile de vânzare-cumparare** sa fie încheiate **în forma autentica** 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 obligativitatea formei autentice a antecontractelor sau a promisiunilor de vânzare-cumparare. Chestiunea încheierii în forma autentica a promisiunii sinalagmatice de vânzare a fost dezbatuta de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 23/2017 conform careia „ *promisiunea sinalagmatica 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 si a publicitații imobiliare: „ *Promisiunea de a încheia un contract având ca obiect dreptul de proprietate asupra imobilului sau un alt drept real în legatura cu acesta si actele de alipire si dezlipire a imobilelor înscrise în cartea funciara se încheie în forma autentica, sub sancțiunea nulitații 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 românească.

2.4 *Notarea unei ipoteci legale în favoarea promitentului achizitor pentru avans*

Noua prevedere clarifica/extinde aplicarea ipotecii 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 plațile 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 lânga 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 contractuala 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 activitații 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 mențiune cu privire la daune-interese.

3.2 *Inițiativa B21/2025 – asistența juridica 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 in faza precontractuala de negociere, cât și la momentul semnarii 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 convenției[4].

Asistența juridica va fi verificata de notarul public, care va menționa aceasta în cuprinsul actului. Conform Inițiativei B21/2025, încalcarea 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 nerespectarii 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 formalitați (asistența avocațiala obligatorie, autentificarea, înregistrarea in 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 Asigurarii 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.

Deşi aceste masuri par justificate având în vedere situaţiile de abuz raportate în piaţa, ramâne de vazut potenţialul impact al iniţiativei legislative care va fi adoptata asupra proiectelor imobiliare în curs de dezvoltare şi, în general, asupra pieţei imobiliare.

---

1. Având în vedere redactarea larga şi nenuanţata a cerinţei de la pct. (i), în situaţia în care un dezvoltator imobiliar solicita un avans mai mare de 15% din valoarea imobilului pentru un singur antecontract/promisiune de vânzare-cumparare, se poate interpreta textual (deşi nu acesta ar trebui sa fie sensul intenţionat de autorul Propunerii Legislative) ca dezvoltatorul va trebui sa încheie Asigurarea pentru toate proiectele imobiliare pe care le desfaşoara, chiar daca pentru toate celelalte antecontracte/ promisiuni de vânzare-cumparare se încaseaza un avans sub pragul de 15%.

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

3. Remarcam, totuşi, faptul ca includerea acestor prevederi în Legea nr. 10/1995 nu pare tocmai potrivita din perspectiva domeniului diferit al celor doua reglementari (Legea nr. 10/1995 nu vizeaza aspectele tranzacţionale).

4. Pe lânga caracterul neobişnuit (în dreptul civil, contractarea unui avocat fiind un drept al parţilor nu o obligaţie sau condiţie de validitate a actului), o asemenea prevedere pare destul de greu de implementat în anumite cazuri, însa este, cel puţin teoretic, apta sa asigure un mare grad de protecţie cumparatorilor. Scopul urmarit, conform comunicatului transmis de UNBR este de „*a proteja persoanele fizice de posibilitatea semnarii unor acte care vor produce consecinţe semnificative asupra patrimoniului, fara a înţelege conţinutul, semnificaţia termenilor şi efectele pe care clauzele stipulate le pot produce. În acest fel, exista un standard de certitudine şi securitate juridica – sociala, manifestat prin oferirea unui aviz din partea unui avocat*“.