



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind constituirea și funcționarea parcurilor agro-zootehnice*, inițiată de domnul deputat neafiliat Nicolae Giugea împreună cu un grup de parlamentari neafiliați, PNL, UDMR, PSD, USR (Plx. 41/2022).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului legal privind organizarea și funcționarea parcurilor agro-zootehnice amplasate în mediul rural. Astfel, orice unitate administrativ-teritorială (UAT) din mediul rural poate înființa un parc agro-zootehnic fie pe terenul de care dispune în extravilanul localității, fie, în absența acestuia, pe un teren aflat în patrimoniul Agenției Domeniilor Statului, preluat în baza unei solicitări a unui UAT sau a unei asocieri de UAT-uri.

De asemenea, se instituie măsuri de natura ajutorului de stat, respectiv:

- scutiri de la plata taxelor percepute pentru modificarea destinației sau pentru scoaterea din circuitul agricol a terenului aferent parcului agro-zootehnic;

- scutiri de la plata impozitului pe terenul aferent parcului agro-zootehnic;

- scutiri de la plata impozitului pe clădirile din infrastructura parcului agro-zootehnic;

- scutiri de la plata taxelor percepute pentru modificarea destinației sau pentru scoaterea din circuitul agricol aferent terenului parcului agro-zootehnic;

- scutiri de la plata taxelor datorate bugetelor locale, în ceea ce privește eliberarea certificatelor de urbanism, autorizații de construire și/sau autorizații de desființare de construcții, etc.

II. Observații

1. În România, o parte însemnată din efectivele de animale din speciile bovine, ovine, porcine și păsări sunt crescute în gospodăriile populației, cu efective mici pe exploatație. Pentru acești crescători de animale, înființarea parcurilor agro-zootehnice nu este stimulantă din multe motive:

- distanța mare (1500 m de ultima casă);

- cheltuieli suplimentare cu plata contractului de concesiune;

- dificultăți privind depozitarea furajelor și paza animalelor și a furajelor;

- cheltuieli cu realizarea construcțiilor, împrejmuirilor, etc.

Cel mai probabil majoritatea micilor fermieri care ar fi în situația de a alege între mutarea animalelor din gospodărie în parcul agro-zootehnic și renunțarea la creșterea animalelor, ar alege renunțarea la creșterea animalelor.

Ca urmare, punerea în aplicare a acestei legi nu ar avea ca efecte creșterea producției zootehnice, ci dimpotrivă, ar determina diminuarea producțiilor, în condițiile în care România este deja dependentă de importuri pentru anumite produse de origine animală.

Potrivit acestei inițiative legislative, orice unitate administrativ-teritorială din mediul rural poate înființa un parc agro-zootehnic, fie pe terenul de care dispune în extravilanul localității, fie pe terenul preluat la cerere de la Agenția Domeniilor Statului.

Suprafețele de teren cu destinație agricolă aflate în administrarea ADS deja sunt supuse diferitelor proceduri de exploatare eficientă, fie prin contractele de concesiune încheiate pe o perioadă de 20 de ani, cu posibilitate de prelungire, fie prin contractele de arendă încheiate până la demararea procedurilor de concesionare. Aceste suprafețe de teren nu pot face obiectul unor solicitări de preluare de către unitățile administrativ-teritoriale.

Potrivit *Legii nr. 226/2016 pentru modificarea și completarea 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*, ADS concesionează prin atribuire direct tinerilor de până la 40 de ani, absolvenți ai învățământului de profil, suprafețe libere de contract de maxim 50 ha în vederea înființării de ferme. În același timp, precizăm faptul că suprafețele de teren cu destinație agricolă din administrarea ADS sunt afectate de procesul de reconstituire a dreptului de proprietate pentru persoanele îndreptățite.

Nu în ultimul rând, având în vedere atenția specială acordată încadrării în legislația specifică a trecerii bunurilor din domeniu public al statului, în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, clar definite în *Codul administrativ*, la art. 292, atragem atenția că se impune în mod obligatoriu justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național.

2. *Expunerea de motive* nu a fost elaborată cu respectarea cerințelor prevăzute de art. 6 și art. 31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, astfel: nu conține informații concludente referitoare la conținutul evaluării impactului cu cele existente, precum și impactul socioeconomic – efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor; nu sunt informații privind consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile/asociațiile/autoritățile și specialiștii consultați și rezultatele acestor consultări, cu atât mai mult cu cât, propunerea legislativă stabilește obligații în sarcina autorităților publice locale.

În cuprinsul *Expunerii de motive* nu a fost identificată nicio precizare privind compatibilitatea reglementării propuse cu principiile și

normele aplicabile din dreptul european în materie, care să susțină afirmația că legea „*crează condițiile legale necesare în vederea accesării fondurilor europene nerambursabile pentru crescătorii de animale cu efective mici, neeligibili în actualul context pentru o serie de axe de finanțare*”.

În totalitatea lor textele proiectului de act normativ sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, putând crea dificultăți în aplicare. În acest sens, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „*respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii*”. De aceea, „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*”. Orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil”. În plus, normele propuse ar trebui corelate cu cele existente deja în legislația în vigoare (cu titlu exemplificativ, *Legea nr. 37/2015 privind clasificarea fermelor și exploatațiilor agricole, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2013 privind unele măsuri pentru dezvoltarea și susținerea fermelor de familie și facilitarea accesului la finanțare al fermierilor, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, precum și cu legislația subsecventă*), în vederea evitării paralelismului de reglementare, conform art. 16 din *Legea nr. 24/2000*, astfel încât să existe coerență legislativă și o viziune de ansamblu asupra reglementărilor în domeniu.

3. Textele propunerii legislative conturează un regim juridic confuz și susceptibil de interpretări din cauza lipsei de precizie a exprimărilor folosite¹, ceea ce poate crea apariția unor vicii de neconstituționalitate în raport de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție. În acest sens, în jurisprudența Curții Constituționale se arată: „*de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta*

¹ Avem în vedere toate textele propuse: exemplificativ: art. 1, art. 3 (definiții neclar, echivoce), art. 4 (modalitățile de constituire a parcului agro-zootehnic insuficient conturate juridic), art. 5 (condițiile pentru înființarea unui parc agrozootehnic se referă doar la regimul juridic al terenului și acesta este neclar), art. 6 (modalitățile de administrare a parcului agrozootehnic neclare, ambigue), art. 7 (drepturile și obligațiile administratorului parcului insuficient de clare), art. 9 (regulamentele – procedura de adoptare a acestora și finalitatea juridică a acestora sunt imprevizibile).

trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii”.

În context, arătăm faptul că, întrucât unul din obiectivele vizate de activitățile propuse în inițiativa legislativă îl constituie protejarea mediului înconjurător, precum și a sănătății umane, drepturi fundamentale ocrotite prin *Constituție* (art. 34 și art. 35), exprimarea ambiguă uzitată în text determină o evidentă lipsă de precizie a reglementării, cu consecințele directe asupra asigurării standardelor de protecție a drepturilor fundamentale incidente.

Pentru a evita lacunele legislative, soluțiile legislative trebuie să acopere întreaga problematică a raporturilor sociale ce fac obiectul inițiativei legislative. Semnalăm faptul că textul propunerii legislative fiind restrâns (11 articole), instituie norme insuficient conturate care nu pot asigura stabilitate și eficiență juridică. Cu titlu exemplificativ, deși obiectul de reglementare vizează constituirea, organizarea și funcționarea unor „*parcuri agro-zootehnice*” din cuprinsul reglementării lipsește chiar definiția acestor parcuri, ceea ce creează ambiguitate și lipsă de predictibilitate a legii în ansamblul său; obiectivele propuse la art. 1 și 2 din inițiativa legislativă nu sunt concretizate în ansamblul reglementării, rămânând doar la stadiul de deziderate.

La art. 5 (condiții de fond) se prevede că terenul aferent parcului (pentru a fi eligibil) ar trebui să fie „*proprietatea tabulară sau în concesiune ori se află în administrarea/folosința administratorului parcului*”, iar la art. 6 alin. (3) faptul că „*nu se poate concesiiona mai mult de 1 ha/rezident*”, aspecte insuficient reglementate și în contradicție cu reglementări din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*, respectiv: art. 303 alin. (1) și (2), potrivit cărora:

„(1) Bunurile proprietate publică pot fi concesionate de către stat sau de către unitățile administrativ-teritoriale în baza unui contract de concesiune de bunuri proprietate publică.

(2) Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică este acel contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite, pe o perioadă determinată, unei persoane, denumite concesionar, care acționează pe riscul și răspunderea sa, dreptul și obligația de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe”.

Alte dispoziții din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019* care se referă la exercitarea dreptului de concesiune și care au fost omise de inițiatori în elaborarea propunerii legislative, creând astfel imprevizibilitate asupra soluțiilor legislative, sunt cele prevăzute de art. 305 alin. (2) și (3), potrivit cărora: „(2) *Bunurile imobile proprietate publică se înscriu în cartea funciară anterior încheierii contractului de concesiune de bunuri proprietate publică*”. (3) *Nerespectarea prevederilor alin. (2) atrage nulitatea absolută a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică*”.

Totodată, cu privire la condiția de fond de la lit. b) a alin. (1) al art. 5, semnalăm că, în termenii definiți de *Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*, autorizarea unor construcții cu funcțiunea de activități agricole nu poate fi supusă dispozițiilor legale referitoare la autorizarea construcțiilor cu caracter provizoriu asimilate anexelor gospodărești ale exploatațiilor agricole, respectiv înființarea unui parc agro-zootehnic nu poate fi asociată construcției de tip adăpost pentru animale.

Definite în *Anexa 2 la Legea nr. 50/1991*, anexele gospodărești sunt „*construcțiile cu caracter definitiv sau provizoriu, menite să adăpostească activități specifice, complementare funcțiunii de locuire, care, prin amplasarea în vecinătatea locuinței, alcătuiesc împreună cu aceasta o unitate funcțională distinctă. În categoria anexelor gospodărești, de regulă în mediul rural, sunt cuprinse: bucătării de vară, grajduri pentru animale mari, pătule, magazii, depozite și alte asemenea. În mod similar, sunt asimilabile noțiunii de anexe gospodărești și garajele, serele, piscinele și altele asemenea*”. Astfel, anexele gospodărești și dependințele sunt clădiri de importanță redusă, cu un grad de risc scăzut, care afectează un număr redus de oameni, precum: garaje, bucătării de vară, grajduri și altele asemenea.

Totodată, în cuprinsul *Normelor de igienă și sănătate publică privind mediul de viață al populației aprobate prin Ordinul ministrului sănătății nr. 119/2014*, în cadrul enumerării de la art. 2 la alin. (5) sunt

specificate distinct fermele față de adăposturile pentru animale, fiind evidente diferențele dintre cele două obiective. De asemenea, necesitatea cuprinderii parcurilor agro-zootehnice într-o documentație de urbanism este justificată inclusiv în raport cu faptul că acestea produc disconfort și riscuri asupra sănătății populației, fiind imperios necesară stabilirea distanțelor minime de protecție sanitară dintre teritoriile protejate și perimetrul unităților care produc disconfort și riscuri asupra sănătății în conformitate cu art. 11 alin. (1) din Normele de igienă și sănătate publică menționate anterior.

Astfel, se constată că realizarea parcurilor agro-zootehnice nu poate fi încadrată în excepțiile *Legii nr. 303/2021 pentru completarea art. 23 din Legea nr. 50/1991* care fac referire strict la terenurile aferente obiectivelor de investiție care servesc activităților agricole prevăzute la art. 92 alin. (2) lit. c) și e) și alin. (3) din *Legea fondului funciar nr. 18/1991*, iar termenul de „*parc agro-zootehnic*” nu poate fi extrapolat unei activități economice specifice exploatațiilor agricole.

La art. 5 alin. (2) se prevede că terenul este eligibil dacă se află în proprietatea tabulară sau în concesiune ori se află în administrarea/folosința administratorului parcului agro-zootehnic. În condițiile în care unitatea administrativ-teritorială nu este proprietarul terenului și rezidentul are un drept de suprafață asupra clădirii pe care trebuie să o edifice în termen de trei ani (art. 8 alin. (5) lit. f) se impune corelarea acestei prevederi cu cele prevăzute la art. 6 alin. (3) și art. 7 alin. (1) lit. e), potrivit cărora administratorul încheie contracte de concesiune cu rezidenții parcului agro-zootehnic.

În context, arătăm și faptul că propunerea legislativă creează confuzie și incertitudine cu privire la sumele pe care rezidentul parcului este obligat să le plătească „*administratorului*” parcului agro-zootehnic, întrucât la art. 8 alin. (5) lit. a) teza 1 se prevede că acesta va plăti „*sumele prevăzute în contractul de concesiune*”, iar la teza a doua că „*va plăti administratorului parcului doar contravaloarea cheltuielilor de mentenanță comune, precum și contravaloarea utilităților furnizate*”. Or, cheltuielile de mentenanță comune sunt definite la art. 3 pct. 2 ca fiind „*sumele de bani datorate administratorului parcului, de către rezidenții parcului, lunare în baza contractului de administrare și prestări de servicii conexe*”.

Întrucât normele propuse sunt neclare și imprevizibile, acestea ridică semne de întrebare cu privire la tipul de contract ce se intenționează

a fi încheiat, întrucât în ipoteza încheierii unui contract de concesiune, concesionarul datorează concedentului și redevența. Neclaritatea normelor este dată și de faptul că „nici contractul de administrare și prestări servicii conexe” despre care se face vorbire la art. 3 pct. 2 nu este definit și nici nu există trimiteri la legislația avută în vedere.

4. La art. 4 alin. (2) trebuie să rezulte modul de preluare al terenurilor, modul în care unitatea administrativ-teritorială din mediul rural va dispune de terenurile preluate, precum și cu regimul juridic al terenurilor care vor fi preluate din patrimoniul Agenției Domeniilor Statului.

5. În cazul parcurilor industriale reglementate prin *Legea nr. 186/2013 privind constituirea și funcționarea parcurilor industriale, cu modificările și completările ulterioare*, administratorul parcului este o persoană juridică de drept privat cu atribuții în administrarea parcului, unitățile administrativ-teritoriale putând avea doar calitatea de fondatori.

6. Întrucât din cuprinsul prevederilor art. 7 reiese care sunt activitățile specifice administratorului unui parc agro-zootehnic, precizăm că acestea sunt activități comerciale și nu reprezintă acțiuni în regim de putere publică, specifice unei autorități publice. Mai mult, asigurarea condițiilor necesare pentru respectarea normelor sanitar-veterinare specifice, apreciem că este în obligația fermierului și nu a autorității administrației publice locale.

De asemenea, la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale, autoritățile administrației publice locale sunt obligate să se încadreze în numărul maxim de posturi, astfel cum este prevăzut la art. II din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare, cu modificările și completările ulterioare*.

Totodată, în măsura în care punerea în aplicare, în forma actuală a prevederilor art. 7 va genera majorări ale cheltuielilor unităților administrativ-teritoriale și, implicit, impact bugetar asupra bugetului general consolidat, menționăm că, potrivit prevederilor art. 14 alin. (5) din *Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale*, după aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra

acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective.

7. Referitor la art. 11 – *Facilități – Capitolul IV* din inițiativa legislativă, menționăm că actul normativ la care se face referire, respectiv *Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal*, a fost abrogat, odată cu intrarea în vigoare a *Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal*.



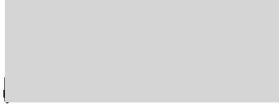
Precizăm că, potrivit *Codului fiscal*, facilitățile fiscale pot fi încadrate ori la scutiri de drept, ori acordate de către autoritățile publice locale, după caz.

De asemenea, considerăm că facilitățile fiscale menționate în propunerea legislativă se pot acorda cu respectarea legislației în materia ajutorului de stat, numai după elaborarea unei scheme de ajutor de stat și numai după parcurgerea tuturor procedurilor conform legislației în acest domeniu.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Nicolae-Ionel CIUCĂ

PRIM-MINISTRU


Domnului deputat Ion-Marcel CIOLACU
Președintele Camerei Deputaților