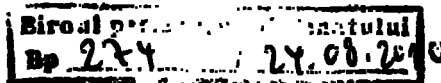




GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



2065
09.08.2010

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată *Lege pentru completarea art.28 din Legea 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr.18/1991 și ale Legii nr.169/1997*, inițiată de domnii deputați Constantin Chirilă - PD-L; Mircea Giurgiu - PD-L; Valeriu Tabără - PD-L și de doamna deputat Raluca Turcan - PD-L (Bp. 274/2010).

I. Principalele reglementări

Prin această inițiativă legislativă se propune completarea art. 28 din *Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare*, cu un nou alineat, alin. (9), care prevede că „Sunt exceptate de la prevederile alin. (7) și (8) formele asociative „obști de cumpărare” a căror proprietăți au rezultat prin cumpărare, fără sprijinul statului și cărora le revine în totalitate exercitarea dreptului de proprietate.”

Astfel, propunerea legislativă urmărește să instituie un regim derogatoriu de la prevederile alin. (7) și (8) ale art. 28 din *Legea nr. 1/2000* prin care se interzice înstrăinarea terenurilor deținute de anumite forme asociative, inclusiv obștile de cumpărare, iar în cazul dizolvării formei asociative aceste terenuri trebuie să treacă în proprietatea publică a consiliilor locale.

II. Observații

1. Pentru a formula un punct de vedere cu privire la propunerea legislativă este necesar, pe de o parte a înțelege rațiunile care a determinat legiuitorul să introducă aceste interdicții, iar, de pe altă parte, a analiza dacă rațiunile avute în vedere de legiuitor la momentul intrării în vigoare a legii se mențin în prezent.

În primul rând, facem precizarea că introducerea acestor interdicții nu a avut în vedere modalitatea de dobândire a dreptului de proprietate asupra terenurilor de către formele asociative, supunerea obștilor de cumpărare aceluiași regim de proprietate cu celelalte forme asociative nefiind deci o lacună a legii, așa cum se afirmă în Expunerea de motive a propunerii legislative, ci a reprezentat o opțiune deliberativă.

Sub imperiul legislației anterioare anului 1945, membrii coproprietari ai formelor asociative își puteau înstrăina cotele părți (dar ca urmare a caracterului forțat al indiviziunii, nu puteau înstrăina direct întinderea de teren corespunzând cotei părți), cumpărătorul substituindu-se în drepturile vânzătorului la încheierea contractului de vânzare-cumpărare (cu alte cuvinte, cumpărătorul devenea coproprietar, membru al formei asociative, tot ca efect al caracterului stabil și perpetuu al indiviziunii). Totodată, legislația permitea înstrăinarea terenurilor de către forma asociativă (și nu individual de către membrii acesteia, așa cum am arătat mai sus).

Niciuna dintre interdicțiile stabilite de legislația actuală cu privire la înstrăinarea terenurilor de către formele asociative sau a cotelor părți de către membrii lor nu existau în legislația anterioară anului 1945.

Rezultă deci că regimul actual al proprietății formelor asociative, respectiv interdicțiile menționate, și a căror înlăturare parțială se urmărește prin inițiativa legislativă, a fost stabilită din considerente care țin de situația actuală și nu rezultă din caracterele coproprietății indivize a formelor asociative.

Considerentele avute în vedere de legiuitor țin de oportunitate și se referă la litigiile rezultate din aplicarea legilor din domeniul restituirii proprietății funciare.

Constituirea formelor asociative a generat numeroase conflicte între membrii acestora, aflate încă pe rol, pentru a fi soluționate de instanțele judecătorești.

Cu titlu de exemplu, menționăm situația în care foștii membri ai vechilor forme asociative și moștenitorii acestora s-au constituit în mai multe forme asociative și, profitând de lacunele legislative, fiecare dintre formele asociative a solicitat comisiilor de fond funciar reconstituirea dreptului de

proprietate asupra întregii suprafețe de teren aparținând vechii forme asociative.

De asemenea, un alt gen de situație este acela în care conflictul rezidă în prevederile statutare și când un număr mare de proprietari stăpânind cote părți restrânse decid în adunarea generală a formei asociative în dauna unui număr mai mic de proprietari care dețin însă o cotă parte majoritară.

Prin înlăturarea interdicției de înstrăinare s-ar crea deci posibilitatea prejudicierii coproprietarilor majoritari care nu doresc înstrăinarea dar care, având în vedere prevederile statutare, nu își pot apăra eficient drepturile.

În fine, un alt gen de situație conflictuală este aceea în care membrii organelor de conducere ale obștilor au procedat la o înstrăinare deghizată a terenurilor aparținând obștilor, prin ipotecarea terenurilor acestora în vederea obținerii unor împrumuturi care nu au mai fost achitate.

În acest caz s-au declanșat inclusiv litigii de natură penală de către coproprietarii păgubiți.

Se poate observa din exemplele de mai sus că există o multitudine de litigii generate de reconstituirea dreptului de proprietate al formelor asociative.

Prin urmare, considerăm că înlăturarea acestei interdicții de înstrăinare a terenurilor de către formele asociative cu privire la obștile de cumpărare nu se justifică întrucât, așa cum se poate observa din cele de mai sus, interdicția nu a fost stabilită în considerarea modului de dobândire a proprietății, respectiv de constituire a formei asociative, ci pentru a acorda un timp de răgaz în care formele asociative să poată fi reconstituite fără a se prejudicia interesele membrilor lor.

2. Considerăm că legiuitorul a dorit să reglementeze un anumit regim juridic dreptului de proprietate exercitat de aceste vechi forme asociative, urmărind ca toate aceste forme asociative – *obști de moșneni în devălmășie, obști răzeșești nedivizate, composesorate, obști de cumpărare, păduri grănicerești, păduri urbariale, comune politice, cooperative, alte comunități și forme asociative cu diferite denumiri* – să fie supuse aceluiași regim juridic, conștient fiind de modurile diferite prin care acestea au dobândit dreptul de proprietate funciară.

În acest sens, putem aminti *Decizia nr. 173/2002 a Curții Constituționale, referitoare la constituționalitatea Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 102/2001 privind modificarea și completarea Legii nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 196/1997, precum și modificarea și completarea Legii nr. 18/1991, republicată.*

Instanța constituțională, soluționând excepția invocată, a reținut că în examinarea constituționalității acestor texte de lege trebuie pornit de la caracterul atipic al dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere reconstituit în favoarea unor forme asociative care nu au mai existat la acel moment în sistemul juridic al țării noastre.

Analizând excepția de neconstituționalitate invocată, Curtea Constituțională a statuat că independent de chestiunile de oportunitate ce au determinat alegerea de către legiuitor a unei forme neobișnuite de reglementare, prin readucerea în viața socială și în câmpul juridic a unor forme străvechi de organizare, nu poate fi contestată legitimitatea voinței acestuia și nici constituționalitatea regimului juridic astfel construit.

Din faptul că această formă arhaică este o modalitate *sui generis* de proprietate rezultă și că, în ipoteza în care Curtea Constituțională ar considera că „*modalitățile*” amintite ar trebui regândite și reformulate, aceasta nu ar avea altă soluție decât să aducă în circuitul civil general terenurile restituite în cadrul formelor asociative, rupând indiviziunea și caracterul ei perpetuu, spre a institui pentru suprafețele respective un regim juridic ce nu a existat în trecut, devenind astfel legislator pozitiv.

În același sens a statuat Curtea și prin Decizia nr. 237/1999, constatând că proprietatea comună, sub toate formele pe care sistemul juridic românesc le cunoaște, inclusiv atunci când îmbracă forma indiviziunii forțate și perpetue nu este o formă de proprietate al cărei exercițiu ar fi supus unor îngrădiri. Indiviziunea, ca formă a proprietății comune, are în vedere pluralitatea subiectelor dreptului de proprietate, iar nu conținutul acestuia, și anume prerogativele pe care le conferă. Atunci când există diferențe între formele de proprietate comună ori între acestea și proprietatea exclusivă, în ceea ce privește exercitarea unora dintre atributele dreptului de proprietate, aceste diferențe corespund particularităților regimului juridic al acelei forme de proprietate, neputând fi considerate ca îngrădiri ale exercițiului dreptului de proprietate.

Dacă s-ar admite că indiviziunea forțată și perpetuă este inadmisibilă, deoarece reprezintă o îngrădire perpetuă și nejustificată a exercițiului dreptului de proprietate, ar însemna a nu ține seama de existența, în practică, a numeroase ipoteze în care o asemenea formă de proprietate comună corespunde naturii bunului și, uneori, unei declarații a legii.

Regimul juridic al coproprietății forțate și perpetue presupune numai o altă modalitate de exercitare a dreptului de proprietate sau a celui de moștenire.

Instanța constituțională a mai reținut că în concepția legiuitorului reconstituirea dreptului de proprietate în cazul suprafețelor forestiere aflate, la

data dobândirii lor de către stat, în proprietatea comună a formelor asociative enumerate nu poate fi concepută decât tot în cadrul acelor forme.

Dreptul de proprietate urmează să aibă configurarea, prerogativele și, în general, regimul juridic avute din epoca respectivă și această concepție apare în mod evident dacă ne raportăm la forma originală a art. 27 din Legea nr. 1/2000, text potrivit căruia exploatarea terenurilor forestiere prevăzute la art. 26 din lege se face în conformitate cu statutele formelor asociative admise de legislația statului român în perioada anilor 1921-1940.

În aceste condiții, regimul juridic al proprietății privind terenurile forestiere restituite foștilor proprietari, în cadrul formelor asociative menționate, este determinat de legiuitor, în mod special, în considerarea particularităților economice și sociale ale formelor de exploatare anterioare trecerii terenurilor în proprietatea statului.

Sub o altă formulare, dreptul de proprietate renaște în favoarea foștilor proprietari sau a moștenitorilor acestora, în condițiile imperativ stabilite de legiuitor, fără ca regimul astfel reglementat să reprezinte o abatere de la principiile constituționale privind ocrotirea proprietății private.

Aceste particularități cuprind anumite limitări ale unor prerogative ale dreptului de proprietate, decurgând din faptul că acest drept poartă asupra unei proprietăți aflate într-o perpetuă indiviziune forțată, iar bunurile respective sunt administrate și exploatate exclusiv în formele de asociative prevăzute de lege, corespunzător situației existente în momentul trecerii terenurilor forestiere în proprietatea statului.

În cazul terenurilor forestiere restituite, potrivit legii, către persoanele îndreptățite, membre ale formelor asociative amintite, regimul juridic stabilit imperativ prezintă, în principiu, următoarele particularități:

- suprafețele forestiere se restituie celor îndreptățiți, în proprietatea comună, în cadrul formelor asociative – subiecte colective de drepturi – ce se constituie ca persoane juridice în vederea administrării și exploatării terenurilor cu respectarea regimului silvic, care au scop patrimonial și își desfășoară activitatea cu sprijinul și sub controlul organizațiilor din sistemul silvic;

- înstrăinarea de către titulari a cotei-părți din proprietate nu se poate face către persoane din afara acesteia, iar transmiterea *mortis causa* a acestei cote-părți poate fi făcută numai prin succesiune legală;

- în cazul în care încetează existența asociației, terenurile respective revin în proprietatea statului și în folosința consiliului local.

Aceste elemente definesc dreptul de proprietate comună în indiviziune forțată și perpetuă, sub condiția exploatării terenurilor forestiere, pășunilor și fânețelor în forme asociative – subiecte de drept colective – și cu respectarea

regimului silvic, astfel cum a precizat Curtea Constituțională în ultima decizie pe care am amintit-o.

Întrucât voința legiuitorului a fost aceea de a crea același regim juridic dreptului de proprietate exercitat de către toate formele asociative pe care le-a avut în vedere la art. 26 din Legea nr. 1/2000, precizând „*alte comunități și forme asociative cu diferite denumiri*”, este limpede că toate aceste forme asociative sunt supuse regimului juridic statuat la art. 28 al legii și crearea unui regim juridic special pentru una dintre aceste forme asociative le-ar îndreptăți, poate, și pe altele dintre acestea să solicite stabilirea unui alt regim juridic, ceea ce ar desființa întreaga construcție juridică avută în vedere la elaborarea acestui act normativ.

De asemenea, se precizează în Expunerea de motive că pentru celelalte forme asociative dreptul de proprietate a fost dobândit cu contribuția statului, diferit de „*obștile de cumpărare*”, unde dreptul de proprietate a fost dobândit numai prin contracte de vânzare-cumpărare, adică cu titlu oneros, prin acte juridice civile translative de proprietate.

În legătură cu această susținere, nu toate celelalte forme asociative au dobândit dreptul de proprietate funciară cu contribuția statului sau numai cu contribuția statului și apoi, chiar dacă dobândirea dreptului de proprietate s-ar fi făcut în acest fel, oricum, la momentul actual, toate aceste forme asociative exercită un drept de proprietate privată, care este supus aceluiași regim juridic și care trebuie să se mențină tot la fel.

3. Cu privire la înlăturarea interdicției de ieșire din indiviziune prin dizolvarea formei asociative, precizăm următoarele:

Coproprietatea indiviză și perpetuă în cazul formelor asociative este caracterizată prin aceea că proprietarii coindivizi nu pot ieși din indiviziune cu privire la bunurile care fac obiectul dreptului de coproprietate (fără ca aceasta să interzică în mod necesar înstrăinarea dreptului de proprietate al coproprietarului – adică a cotei părți deținute), iar dreptul lor de proprietate nu se exercită asupra unei suprafețe anume de teren, nefiind deci individualizat prin parcelarea pe membri a terenurilor aparținând formei asociative.

Caracterele rezultă chiar din natura instituției formelor asociative, în considerarea originii și a evoluției istorice a acestora, terenurilor aparținând formelor asociative fiind considerate a fi bunuri indivize prin natura lor.

Aceste caractere ale formei de coproprietate sunt consacrate de legiuitorul modern prin dispozițiile art.28 alin. (5) din Legea nr. 1/2000, potrivit căruia „*Suprafețele forestiere aflate în proprietate comună, conform naturii acestora, rămân în proprietate indiviză pe toată durata existenței lor.*”

Pe de altă parte, însă, în Decizia Curții Constituționale nr. 237/1999, între altele, cu ocazia respingerii excepției de neconstituționalitate a art. 28 din Legea nr. 1/2000, se arată că „*regimul terenurilor din fondul silvic redat entităților asociative, potrivit art. 26-28 din lege, ar fi fost același chiar în lipsa textului art. 28 alin. (5), dat fiind că proprietatea are caracterele menționate în considerarea naturii bunurilor la care se referă acest regim.*”


Sintetizând, rezultă că regimul juridic al coproprietății pe cote-părți, indiviză și perpetuă, reprezentată de formele asociative, interzice ieșirea din indiviziune a coproprietarilor, membri ai formelor asociative.

Prin urmare, consecința imediată a eliminării interdicției de ieșire din indiviziune ar fi o schimbare radicală a regimului juridic al formelor asociative – obști de cumpărare, în sensul înlocuirii coproprietății indivize, stabile și perpetue, cu un regim juridic de coproprietate comună pe cote părți, obișnuită, dar cu menținerea interdicției de înstrăinare a cotei părți de către membri (interdicție care nu s-ar mai justifica). În fapt, obștile de cumpărare ar înceta a mai reprezenta forme asociative, ele fiind doar asimilate acestora din lege, fără însă ca menținerea lor în categoria formelor asociative să se mai poată justifica în vreun fel, întrucât regimul juridic al indiviziunii stabile și perpetue a coproprietății ține de natura dreptului de proprietate al formelor asociative.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Emil BOC

Domnului senator **Mircea Dan GEOANĂ**
Președintele Senatului