



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

295 7.07.2021

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL
INTRARE Nr. 4724
IEȘIRE
Ziua 16 Luna 06 2021

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și cele forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr.81/1991 și ale Legii nr.169/1997 (b227/26.05.2021)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii nr.1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și cele forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr.81/1991 și ale Legii nr.169/1997 (b227/26.05.2021).*

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 16.06.2021, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.25/04.03.2021, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea motivare:

- atât timp cât persoana care revendică terenul nu a deținut o suprafață de pădure, ci una pretabilă la activități agricole, acest tip de restituire nu va fi deloc satisfăcătoare, din

moment ce, dacă se dorește o suprafață pentru activități agricole, suprafața de pădure nu va putea fi adaptată corespunzător;

- în contextul în care la nivel național, dar mai ales internațional, discuțiile se concentrează pe protejarea mediului, a suprafețelor împădurite (atât din punct de vedere al biodiversității, cât și din punct de vedere al potențialului de generare de oxigen), acest tip de restituire va da posibilitatea ca noii proprietari, care nu au cum să obțină venit de pe urma terenului primit, să vândă lemnul obținut prin tăierea pădurilor, ceea ce va duce la situații nedorite;
- expunerea de motive practic nu conține argumente pro-causa, concentrându-se în principal pe descrierea inițiativei legislative care se promovează;
- prevederile propunerii legislative sunt discriminatorii față de alte categorii de proprietari deposedați, prin faptul că se oferă posibilitatea de a opta între despăgubirea în natură și despăgubirea în bani;
- propunerea legislativă încalcă prevederile Codului Silvic, prin trecerea terenurilor forestiere din proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale în proprietatea privată a acestora, ducând astfel la o prejudiciere a proprietății publice a statului;
- expunerea de motive nu precizează numărul de persoane deposedate care ar intra sub incidența noilor prevederi legale și care este suprafața cumulată de teren forestier care ar trebui restituită.
- din modificarea art.4 alin.(1) și introducerea art.4² și 4³ rezultă că se dorește legiferarea dreptului foștilor proprietari - persoane fizice și juridice, ale căror terenuri extravilane au trecut în proprietatea statului și pe care în prezent se găsesc instalații hidrotehnice, hidroelectrice sau de hidroameliorații, pe care se desfășoară activități miniere de exploatare sau operațiuni petroliere de dezvoltare-explorare și exploatare și pentru care nu este posibilă reconstituirea dreptului de proprietate potrivit art. 4 alin. (1), de a opta pentru reconstituirea dreptul de proprietate în suprafață echivalentă din fondul forestier sau alternativ, sau pentru a li se acorda despăgubiri, fapt din care se desprind următoarele aspecte:

a) Caracterul discriminatoriu al normelor cuprinse în propunerea legislativă:

Pentru proprietarii aflați în situația reglementată la art. 9 alin. (1) din Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **art. 3 alin. (3) din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și cele forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr.81/1991 și ale Legii nr.169/1997, cu modificările și completările ulterioare, nu reglementează posibilitatea de reconstituire a dreptului de proprietate, prin atribuirea unui teren având o altă categorie de folosință.**

În cazul imposibilității reconstituirii dreptului de proprietate integral, în natură, pentru persoanele fizice cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate în limita suprafeței de teren de 10 ha de familie, în echivalent arabil, și care pot face cerere și pentru diferența dintre

suprafața de 10 ha de familie și cea adusă în cooperativa agricolă de producție sau preluată prin legi speciale ori în orice mod de la membrii cooperatori (dar nu mai mult de 50 ha de proprietar deposedat), **art. 3 alin. (4) din Legea nr. 1/2000** stabilește **dreptul de acordare a unor despăgubiri, pentru diferența de teren neretrocedat: "în situația în care nu se poate face reconstituirea dreptului de proprietate integral, în condițiile alin. (2), se vor acorda despăgubiri pentru diferența de teren neretrocedat."** Acest drept de acordare a despăgubirilor este recunoscut de lege și altor categorii de proprietari deposedați, conform art. 4 alin. (1²), art. 4¹ și art. 5. Pe de altă parte, art. I pct. 1 din propunerea legislativă elimină teza a II-a din art. 4 alin. (1), care reglementează în prezent dreptul la despăgubiri al foștilor proprietari vizați de acest text de lege: „în cazurile în care compensarea nu este posibilă se vor acorda despăgubiri foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, în condițiile legii”, pentru ca ulterior, prin completarea actualei forme a legii cu art. 4², să se creeze proprietarilor aflați în situația reglementată la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 1/2000, o situație favorizantă față de toate celelalte categorii de proprietari deposedați, vizați de Legea nr. 1/2000, prin posibilitatea acestora de a opta între acordarea unei suprafețe echivalente din fondul forestier și acordarea de despăgubiri. Astfel, în timp ce regula instituită prin propunerea legislativă este restituirea în natură (pe același amplasament, expresie a aplicării principiului *restitutio in integrum*/ pe un altul), iar în cazul în care aceasta nu este posibilă, acordarea de despăgubiri, prin propunerea legislativă se recunoaște exclusiv proprietarilor aflați în ipoteza reglementată la art. 4 alin. (1) din lege și un alt drept, ce derogă de la regimul reconstituirii dreptului de proprietate, respectiv dreptul de a opta și pentru acordarea unei suprafețe echivalente din fondul forestier, alături de dreptul de acordare a despăgubirilor. În consecință, se înlătură fără motivare, similitudinea de măsuri reparatorii aplicate foștilor proprietari aflați în ipoteza reglementată la art. 4 alin. (1) din lege și oricărei alte categorii de proprietari deposedați, vizați de același act normativ, ceea ce dă naștere la un regim diferențiat, discriminatoriu, între aceștia. O astfel de prevedere contravine dispozițiilor art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție: "*proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular*", deoarece îi favorizează pe titularii dreptului de proprietate privată - persoane fizice sau persoane juridice aflați în situația reglementată la art. 4 alin. (1), pentru care nu a fost posibilă reconstituirea dreptului de proprietate în condițiile acestui text de lege, în sensul instituirii dreptului acestora de a opta pentru reconstituirea dreptului de proprietate pe o suprafață echivalentă din fondul forestier sau, alternativ, de a li se acorda despăgubiri. Or, nimeni nu poate beneficia în ceea ce privește bunurile proprietate privată de o protecție juridică diferită, indiferent dacă aceasta are ca titulari persoane fizice sau persoane juridice private, statul sau unitățile administrativ-teritoriale.

În egală măsură, ne aflăm în fața unei încălcări și a dispozițiilor **art. 16 alin. (1) din Constituție**, care reglementează principiul egalității și nediscriminării, deoarece se propune aplicarea unor tratamente diferențiate, unor situații egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă în acest sens.

b) Prejudicierea dreptului de proprietate publică:

Un argument de drept foarte important și care nu poate fi ignorat este reprezentat de faptul că, în ceea ce privește **dreptul fostului proprietar de a opta pentru atribuirea unei suprafețe echivalente din fondul forestier proprietate de stat**, Curtea Constituțională s-a pronunțat anterior prin Deciziile nr. 605/2009 și nr. 652/2009, admitând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor **art. 24 alin. (1²), (1⁴) și (3) din Legea nr. 1/2000** și constatând că acestea sunt neconstituționale în ceea ce privește **dreptul foștilor proprietari de a opta pentru atribuirea unei suprafețe echivalente din fondul forestier proprietate de stat**. În motivarea acestor decizii, s-a reținut *“că fostul proprietar se bucură de o protecție sporită a proprietății sale, pe când statul, din patrimoniul căruia se realizează restituirea, poate suferi o semnificativă pierdere patrimonială. Astfel, condiționarea restituirii dreptului de proprietate de exprimarea acceptului fostului proprietar, fără circumscrierea cadrului în care se poate realiza acest acord, este de natură a prejudicia dreptul de proprietate publică a statului (...). Or, Curtea constată că dispozițiile de lege criticate, constituind premisele unei atari conduite din partea foștilor proprietari, aduc atingere dreptului de dispoziție, ca prerogativă a dreptului de proprietate publică a statului, întrucât înlătură posibilitatea acestuia să dispună liber de bunurile aflate în patrimoniul său. Astfel, în cauză, prin îngrădirea dreptului de dispoziție se aduce atingere prevederilor constituționale cuprinse la art. 136 alin. (2) din Constituție, care consacră principiul constituțional potrivit căruia proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege.”* „Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau u n i tăților administra ti v- teri to ri ale.” Or, prin soluția legislativă, se propune în esență, legiferarea aceleiași drept de opțiune al foștilor proprietari sau al moștenitorilor acestora, chiar și condiționat de trecerea suprafețelor de fond forestier din proprietatea publică în proprietatea privată a statului/ a unităților administrativ-teritoriale, consecința fiind însă aceeași care a fost deja reținută prin hotărârile Curții Constituționale, respectiv încălcarea dreptului de proprietate publică și implicit, prejudicierea statului sau a unităților administrativ-teritoriale, ca urmare a unei manifestări de voință arbitrară și posibil uneori chiar abuzivă, a fostului proprietar sau a moștenitorilor acestuia. Se poate aprecia că dispozițiile de la **art. 4² alin. (2), (3), (4) și (5) din inițiativa legislativă** încalcă prevederile cuprinse în **art. 136 alin. (2) din Constituția României**, privind ocrotirea proprietății publice, ce trebuie analizate coroborat cu prevederile **art. 286 alin. (1) și alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.**

57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare: „(1) *Domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele stabilite în anexele nr. 2-4 și din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public (...)* (2) *Domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele prevăzute în anexa nr. 2, precum și din alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public național.*” Anexa nr. 2 - Lista cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al statului, enumeră la punctul 4: „*4. pădurile și terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, de producție ori de administrație silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum și terenurile neproductive incluse în amenajamentele silvice, care fac parte din fondul forestier național și nu sunt proprietate privată;*”. Așadar, odată aflate în proprietate publică, **pădurile sunt de uz și de interes public, atribute ce nu pot fi învinse de interesul privat și dezideratul legiuitorului de a repara abuzurile regimului comunist.** Aprecierea este întărită și de prevederile art. 864 teza a II - a din Codul civil, care dispun că dreptul de proprietate publică se stinge „*dacă bunul a pierit ori g fost trecut în domeniul privat, dacă a încetat uzul sau interesul public*”, teza care nu este incidentă în ipoteza reglementată la 4 alin. (1) și alin. (1) art. 4² din prezentul proiect de lege. **Art. 4² alin. (3) din propunerea legislativă** (*“Prin derogare de la prevederile art. 7 alin. (3) din Legea nr. 46/2008 privind Codul Silvic, este permisă trecerea terenurilor forestiere din domeniul public al unității administrativ-teritoriale, în domeniul privat al acestora, trecerea acestor suprafețe de terenuri forestiere cu condiția reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii nr. 18/1991 privind fondul funciar și ale Legii nr. 1/2000”*) **nu respectă cerințele de claritate și fluentă în redactarea unei norme legale**, impuse de art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare. **Prin această normă se încearcă eliminarea interdicției legale, cu caracter general, în vigoare în prezent conform art. 7 alin. (3) din Codul Silvic:** *“Este interzisă trecerea terenurilor forestiere din domeniul public al unităților administrativ- teritoriale în domeniul privat al acestora prin hotărâre a consiliului local, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București.*”, iar legiferarea normei de mai-sus din propunerea legislativă, va determina o iminentă devalizare a fondului forestier proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale;

Art. 4² alin. (4) din propunerea legislativă instituie, prin derogare de la prevederile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 46/2008 - Codul Silvic, **o nouă formă de proprietate - fond forestier proprietate privată a statului** (aspect care a mai făcut, de altfel, obiectul unei alte inițiative legislative, respectiv Pl-x nr. 188/2020, aflată în prezent în procedura de

reexaminare la Camera Deputaților, ca urmare a aditerii unei excepții de neconstituționalitate), cu condiția reconstituirii dreptului de proprietate.

Pe lângă faptul că textul inițiativei legislative se referă la o **formă de proprietate care nu există în vreun act normativ în vigoare**, din perspectiva Codului silvic, dualitatea forme de proprietate (publică și privată) asupra fondului forestier a fost introdusă în anul 1996, în timp ce **pădurea deținută de stat a fost constant și exclusiv în proprietate publică**, astfel încât ne aflăm în prezența unei situații fără precedent ce se dorește a fi legiferată, respectiv aceea de introducere a unei noi forme de proprietate „*fondul forestier proprietate privată a statului*”, care derogă de la formele de proprietate ale fondului forestier național, reglementate deja prin actul normativ cadru în materie, respectiv Codul Silvic, în scopul protejării unor interese private;

Art. 4³ din propunerea legislativă instituie o prevalență a dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, asupra proprietății publice a statului, instituind în sarcina Statului Roman, obligația de a "compensa" suprafețele de fond forestier aflate în proprietate publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale, pentru care acestea au reconstituit dreptul de proprietate, cu suprafețe echivalente din proprietatea publică a statului, care vor trece astfel în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale. Or, nicio dispoziție din Legea fundamentală a țării sau dintr-un alt act normativ care reglementează reconstituirea dreptului de proprietate, nu legiferează o astfel de posibilitate.

Expunerea de motive a inițiativei legislative nu prezintă date concrete, din care să rezulte numărul de persoane care sunt în ipoteza descrisă la art. I pct. 1, prin care se propune modificarea art. 4 alin. (1) din Legea nr. 1/2000. **În consecință, aceasta nu este fundamentată pe date rezultate din cercetări efectuate în acest sens, din care să rezulte, cel puțin estimativ, cuantumul suprafeței de fond forestier care ar urma să fie dezafectată din domeniul public al statului, respectiv din domeniul public/privat al unităților administrativ-teritoriale, în scopul soluționării procesului de restituire, deci nu se evaluează impactul produs de o astfel de modificare a actului normativ.** Se încălcă astfel și dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000, inclusiv în ceea ce privește **lipsa unui studiu de impact**, ca instrument de prezentare și motivare a inițiativei legislative;

Art. II art. 1 alin. (2) din propunerea legislativă instituie posibilitatea de trecere a suprafețelor de fond forestier, din nou, în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în situația în care nu s-a realizat reconstituirea dreptului de proprietate în termen de 18 luni de la intrarea în vigoare a legii. Deși corectă ca intenție, propunerea de trecere a acelor suprafețe de fond forestier pentru care nu s-a realizat reconstituirea dreptului de proprietate, din proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în proprietatea publică a acestora, este doar o dovadă a lipsei de

certitudine și a efectelor soluției de reconstituire a dreptului de proprietate, propusă prin această inițiativă legislativă.

Curtea Constituțională s-a pronunțat anterior prin Deciziile nr. 605/2009 și nr. 652/2009, admitând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (1[^]), (1[^]) și (3) din Legea nr. 1/2000 și constatând că acestea sunt neconstituționale în ceea ce privește dreptul foștilor proprietari de a opta pentru atribuirea unei suprafețe echivalente din fondul forestier proprietate de stat. În motivarea acestor decizii, s-a reținut "că fostul proprietar se bucură de o protecție sporită a proprietății sale, pe când statul, din patrimoniul căruia se realizează restituirea, poate suferi o semnificativă pierdere patrimonială.". Totodată, s-a reținut ca acest lucru aduce atingere dreptului de dispoziție, ca prerogativă a dreptului de proprietate publică a statului, întrucât înlătură posibilitatea acestuia să dispună liber de bunurile aflate în patrimoniul său.

Avizul nefavorabil este justificat de faptul că imposibilitatea reconstituirii unui drept de proprietate asupra unor terenuri agricole sau forestiere poate fi compensată financiar, prin contravaloarea acelor terenuri pentru care nu se poate face reconstituirea dreptului.

Președinte,
Bogdan SIMION

