

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind reorganizarea terenurilor agricole prin comasare

Analizând propunerea legislativă privind reorganizarea terenurilor agricole prin comasare, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.BP34 din 10.02.2005,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, sub rezerva luării în considerare a următoarelor observații și propuneri:

I. Observații generale

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unei proceduri privind reorganizarea terenurilor agricole prin comasare în scopul realizării unei agriculturi performante și competitive pe suprafețe mari.

Prin natura reglementărilor, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice.

În aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Deoarece art.13 alin.(2) și art.16 alin.(1) din propunerea legislativă generează implicații asupra bugetului de stat, devin incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare.

Totodată, conform dispozițiilor art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată, este obligatorie solicitarea informării Guvernului.

3. Precizăm că în anul 2004 a fost înregistrată o propunere legislativă privind comasarea terenurilor agricole, având obiect de reglementare similar cu prezentul proiect, pentru care s-a emis Avizul nr.895/21.05.2004, cu observații și propuneri.

Menționăm că respectiva propunere legislativă a fost respinsă de ambele Camere ale Parlamentului, întrucât afecta dreptul de liberă dispoziție asupra proprietății, garantat de Constituție.

Deoarece unele observații de fond și de tehnică legislativă, formulate în avizul menționat, au fost avute în vedere la întocmirea prezentului proiect, în cele ce urmează reiterăm doar acele observații nepreluate și formulăm observații de tehnică legislativă care vizează textele nou introduse sau reformulate.

4. În forma prezentată, propunerea legislativă menține, în general, aceleași inadvertențe, pe lângă o seamă de imperfecțiuni de tehnică legislativă.

Astfel, reorganizarea prin comasare este propusă ca o operațiune administrativă dispusă de sus în jos și nu ca un act de voință liberă a unor persoane (proprietarii terenurilor agricole, obiect al comasării).

Inițiatorii propun o procedură administrativă prin care s-ar realiza comasarea, nefiind însă clar cine vor fi proprietarii terenurilor comasate, întrucât cel puțin o parte dintre aceștia, în caz că nu acceptă comasarea, urmează a primi alte terenuri sau eventuale sulte, care nici măcar nu sunt stabilite de comun acord de către participanții la respectivul schimb de terenuri, ceea ce contravine principiilor juridice fundamentale ale dreptului de proprietate.

De exemplu, art.4 descrie procedura de comasare inițiată de către oricare proprietar interesat, fără ca în prealabil acesta să fi ajuns la un consens cu ceilalți proprietari de terenuri ce ar urma să facă obiectul comasării. Acest fapt evidențiază că oricare proprietar de teren poate fi supus unei proceduri administrative în totală lipsă de cunoștință, cu atât mai puțin de voință, și s-ar vedea obligat să suporte o comasare în privința căreia nimeni nu l-a consultat.

Abia după inițierea procedurii se convoacă o așa-zisă adunare generală a proprietarilor, ca și când aceștia ar trebui să se supună unui vot majoritar, chiar dacă acesta le afectează dreptul lor de proprietate.

Prin proiect se urmărește de fapt, realizarea unor asocieri pe anumite terenuri, în privința cărora, dacă unii din proprietarii acestora nu sunt de acord cu asocierea, ar urma să accepte la schimb, un teren în afara perimetrului comasat, sau chiar despăgubiri, consecința fiind ori un schimb forțat, ori chiar o expropriere.

5. În ceea ce privește asocierea proprietarilor de terenuri agricole, precizăm că în prezent sunt în vigoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr.108/2001 privind **exploatațiile agricole**, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.166/2002, precum și Legea

nr.36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, care reglementează asocierea liberă a proprietarilor de terenuri agricole.

6. Având în vedere că procedura propusă este una administrativă, declanșată printr-o cerere adresată direcției pentru agricultură și dezvoltare rurală, de către orice proprietar de teren intravilan interesat, precizăm că **schimbul de terenuri** se realizează printr-un contract de schimb care, potrivit prevederilor Codului civil, este un contract sinalagmatic, cu titlu oneros, comutativ, consensual și translativ de proprietate.

Totodată, menționăm că potrivit art.12 alin.(2) din Legea nr.54/1998 privind circulația juridică a terenurilor „în toate cazurile de schimb de terenuri, actul de schimb **se încheie în formă autentică**, sub sancțiunea nulității absolute”.

7. Întrucât, procedura stabilită pentru reorganizarea prin comasare nu poate fi realizată decât prin acordul liber de voință a proprietarilor de terenuri, obiect al comasării, orice încercare de procedură administrativă sau de alt ordin, cu aprobări sau autorizări, ar îngreuna liberul exercițiu al dreptului de proprietate, iar o decizie care ar impune comasarea ar afecta dreptul de proprietate, garantat prin Constituție.

Iată de ce propunerea legislativă, reformulată corespunzător, ar putea urmări doar avansarea unor formule de asociere a proprietarilor sau amenajarea unor modalități de exploatare agricolă performantă și rentabilă, care ar putea cel mult justifica ușoare îngreunări ale dreptului de proprietate în măsura în care s-ar învedera necesar scopul unei astfel de exploatare, dar în nici un caz afectarea drepturilor proprietarilor până la o înstrăinare forțată disimulată prin așa-zisul schimb de terenuri.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. Potrivit prevederilor art.40 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, după titlu trebuie introdusă **formula introductivă** care să cuprindă denumirea autorității emitente și exprimarea hotărârii de adoptare a actului normativ, în următoarea redactare.

„Parlamentul României adoptă prezenta lege”.

2. **La art.3 lit.d)**, pentru o corectă exprimare este necesară înlocuirea cuvântului „gospodăria” prin cuvântul „gospodărirea”.

3. **La art.4 alin.(1)**, pentru păstrarea uniformității în redactarea textului, sintagma „Procedura de comasare” urmează să fie înlocuită prin sintagma „Procedura reorganizării terenurilor agricole prin

comasare”, astfel cum s-a prevăzut în titlul proiectului, iar la **alin.(2)**, expresia „inițiere a comasării” trebuie înlocuită cu expresia „inițiere a reorganizării prin comasare”.

Observațiile sunt valabile pentru întreg cuprinsul propunerii legislative, acolo unde este cazul.

Totodată, pentru a dovedi deținerea legală a terenurilor agricole respective, este necesar ca, printre actele ce însoțesc cererea, să se afle și titlul de proprietate.

4. La art.5, întrucât articolul este alcătuit numai dintr-un alineat, acesta nu mai trebuie marcat cu „(1)”.

5. La art.6 alin.(1), având în vedere că potrivit art.8 alin.(1) din proiect „adunarea generală alege comitetul de comasare și stabilește regulile privitoare la propria funcționare”, ar trebui precizat asupra căror aspecte din cererea proprietarilor de terenuri agricole decide Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale.

Totodată, semnalăm că expresia „decide prin ordin asupra cererii” nu poate fi legată de minister, ci de ministru.

La alin.(2), pentru precizia exprimării, propunem ca textul să deuteze prin „Ordinul prevăzut la alin.(1)” sau prin „Ordinul ministrului agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale”.

La alin.(3), întrucât la alin.(1) se prevede emiterea unui ordin, pentru corelare în plan terminologic, propunem înlocuirea expresiei „Prin decizia de comasare”, cu expresia „Prin **ordinul** de reorganizare prin comasare”.

La alin.(3) teza a doua, semnalăm că din text nu rezultă clar în ce constă „restricția referitoare la schimbarea substanțială a culturii agricole” și de ce este necesar „acordul primăriei”.

6. La art.7 alin.(1), pentru un plus de rigoare în redactare, propunem reformularea părții introductive a alin.(1) și a lit.a) astfel:

„(1) În termen de 30 de zile de la publicarea ordinului favorabil al ministrului agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale, Direcția pentru agricultură și dezvoltare rurală:

a) întocmește lista proprietarilor implicați în procedura reorganizării prin comasare, cu ajutorul autorităților administrației publice locale;”.

7. La art.8 alin.(1), deoarece componența adunării generale care alege comitetul de comasare nu este precizată, propunem ca textul să fie completat cu un text din care să rezulte că adunarea generală este alcătuită din proprietarii de terenuri implicați în procedura reorganizării prin comasare. Totodată, este necesar să se

precizeze modul de luare a deciziilor și frecvența adunărilor generale.

8. La art.10 alin.(1), întrucât la art.8 alin.(1) s-a utilizat deja denumirea de „comitet de comasare”, sintagma „(numit în continuare comitet de comasare)” trebuie eliminată.

La alin.(3), pentru corelare cu legislația din domeniu, expresia „organelor administrației publice” urmează să fie înlocuită cu expresia „autorităților administrației publice”.

9. La art.16 alin.(1), sugerăm eliminarea, ca superfluu, a cuvântului „acordat”.

Întrucât numerotarea alineatelor este greșită, este necesar ca actualul **alin.(3)** să fie marcat ca alin.(2).

10. La art.17 alin.(2), pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, propunem ca trimiterea la articolele menționate să se facă astfel: „întocmite în baza art.11 alin.(1), art.13 alin.(1) și art.14, se suportă de solicitant”.

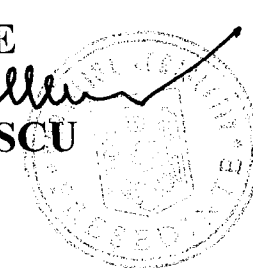
11. La art.18, având în vedere că Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale este implicat în aplicarea prezentei propuneri legislative, sugerăm reformularea textului astfel:

„Art.18. - În termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale va supune Guvernului spre aprobare normele de aplicare a prezentei legi”.

12. Propunem eliminarea din textul propunerii legislative a formulei de atestare a legalității adoptării legii, în raport de prevederile art.44 din Legea nr.24/2000, republicată, întrucât această consemnare revine fiecărei Camere și, respectiv, Parlamentului, în funcție de modul în care se va desfășura procesul decizional în adoptarea legii respective.

PRESEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU



București
Nr.125/18.02.2005