



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)

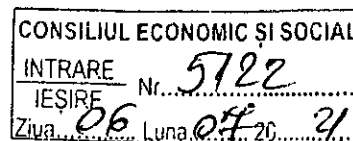
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„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)

Biroul permanent al Senatului

Bp. 263, 16.07.2021

AVIZ



**referitor la propunerea legislativă pentru 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.169/1997 (b263/17.06.2021)**

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 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.169/1997 (b263/17.06.2021).*

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 6.07.2021, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.25/04.03.2021, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ cu următoarea motivare:

- modificarea propusă este de natură a afecta procesul de judecată și dreptul la apărare, deoarece există posibilitatea existenței unor procese care pot fi inițiate plecând de la această nerespectare a procedurii de trecere a terenurilor din domeniul public al statului în domeniul privat al autorităților publice locale. În plus, se creează o excepție de la regula schimbării regimului juridic al terenurilor proprietate publică, care poate da naștere unor abuzuri în

ceea ce privește atribuirea de terenuri deoarece proiectul nu vorbește doar de terenurile atribuite;

- în motivarea Deciziei nr. 23/17.10.2011 privind examinarea recursului în interesul legii privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 și art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 raportat la dispozițiile art. 55 alin. (5) din Legea nr. 45/2009 referitor la trecerea terenurilor aflate în administrarea instituțiilor prevăzute de art. 9 alin. (1) și art. 9 alin. (11) din Legea nr. 1/2000 din domeniul public al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, prin hotărâri ale comisiilor județene pentru stabilirea dreptului de proprietate asupra terenurilor, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente în favoarea foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, devenită obligatorie de la momentul publicării în Monitorul Oficial cu numărul 791, respectiv din data de 8.11.2011 - decizie invocată de inițiatori în motivarea propuneri legislative, s-au reținut următoarele argumente, pe care le considerăm relevante:

În ceea ce privește terenurile proprietate publică a statului, aflate în administrarea sau folosința instituțiilor și stațiunilor de cercetări, precum și a unităților cu profil agricol ori silvic, Legea nr. 18/1991 (în forma sa inițială) nu reglementa posibilitatea reconstituirii în natură pe vechiul amplasament, ci doar prin echivalent.

De asemenea, prin reglementările cuprinse în art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, aceste terenuri au rămas supuse aceluiași regim de drept public, guvernul fiind singura autoritate cu atribuții de delimitare a acestor suprafețe.

Prin art. 2 alin. (1) din Legea nr. 1/2000 s-a consacrat principiul reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente, cu condiția ca acestea să fie libere. Actul normativ menționat a exclus, însă, prin art. 9 alin. (1) și (2), posibilitatea reconstituirii pe terenurile aflate în administrarea instituțiilor și stațiunilor de cercetare, aparținând domeniului public.

Ulterior, dispozițiile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 1/2000 au fost modificate (prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 400/2002), în sensul că terenurile proprietate de stat administrate de institutele și stațiunile de cercetare destinate cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și cele pentru creșterea de animale de rasă, precum și cele administrate de unitățile de învățământ cu profil agricol sau silvic aparțin domeniului public al statului.

În ceea ce privește situația foștilor proprietari ai terenurilor în discuție, art. 10 din Legea nr. 1/2000, astfel cum a fost modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001, a stabilit că urmează să li se atribue terenuri din proprietatea privată a statului, în

situația în care acestea sunt insuficiente putând fi suplimentate cu suprafețe ce se vor scoate din domeniul public al statului, la propunerea prefectului sau se vor acorda despăgubiri.

Legea nr. 247/2005 a consacrat pentru prima dată principiul reconstituirii dreptului de proprietate pe vechiul amplasament, cu respectarea atribuirilor legale de proprietate din perioadele anterioare.

Art. 1 pct. 14 și 15 din titlul VI al Legii nr. 247/2005 a modificat dispozițiile art. 9 din Legea nr. 1/2000, stabilind posibilitatea reconstituirii dreptului de proprietate în favoarea foștilor proprietari pe vechiul amplasament și în ceea ce privește terenurile din perimetrele stațiunilor, instituțiilor și centrelor de cercetare, specificând că în proprietatea statului și în administrarea acestor institute urmau să rămână numai terenurile destinate cercetării și producerii de semințe, de material săditor din categoriile biologice superioare și de animale de rasă.

De asemenea, prin art. 10 alin. (1) și (2) din Legea nr. 1/2000, modificată și completată prin Legea nr. 247/2005, s-a prevăzut ca persoanelor cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate asupra terenurilor deținute de instituțiile și stațiunile de cercetare să li se atribuie terenuri în natură, din proprietatea privată a statului, în situația în care acestea sunt insuficiente putând fi suplimentate cu suprafețe ce se vor scoate din domeniul public al statului, în condițiile legii, la propunerea prefectului.

Dispozițiile Legii nr. 247/2005 au menținut posibilitatea acordării cu caracter subsecvent a măsurilor reparatorii prin echivalent, sub forma despăgubirilor.

Reconstituirea dreptului de proprietate pe terenuri situate în perimetrul stațiunilor de cercetare presupune, așadar, următoarele premise:

- trecerea terenurilor în discuție din domeniul public al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în a cărei rază se situează;
- delimitarea terenului în sole compacte, conform art. 9 și 12 din Legea nr. 1/2000;
- terenul ce face obiectul retrocedării să nu fie indispensabil cercetării, astfel cum rezultă din interpretarea dispozițiilor art. 10 din Hotărârea Guvernului nr. 890/2005;
- lipsa terenului disponibil administrat de alte instituții și autorități publice din Județul respectiv sau din județele învecinate reprezintă o condiție negativă ce rezultă din interpretarea art. 10 alin. (7) din regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 890/2005 și se impune a fi îndeplinită numai în situația în care reconstituirea nu se realizează pe fostul amplasament al proprietarului deposedat, ci pe un altul.

Condiția esențială de validitate a actului administrativ prin care se dispune cu privire la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor din perimetrul stațiunii de cercetare constă în legalitatea procedurii de trecere a terenului din domeniul public al statului în cel privat, operațiune prin care aceste bunuri intră în circuitul civil, putând servi la retrocedare.

Înalta Curte constată că se impune îndeplinirea cerințelor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, care stipulează că trecerea din domeniul public în domeniul privat se face prin hotărâre a Guvernului, dacă prin Constituție sau prin lege nu se prevede altfel.

Din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 și a dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 rezultă că referirea din art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, la noțiunea "în condițiile legii" trebuie raportată la dispozițiile-cadru ale Legii nr. 213/1998 și prin urmare, la obligativitatea parcurgerii procedurii de trecere din domeniul public în domeniul privat, prin hotărâre a Guvernului.

Validarea nu presupune în mod obligatoriu ca persoanele îndreptățite să primească teren pe vechiul amplasament, ci se pot atribui terenuri din rezerva aflată la dispoziția Comisiei Locale de Fond Funciar sau chiar despăgubiri, în lipsa rezervei. Dreptul câștigat prin validare nu presupune, în mod necesar, ca persoanele îndreptățite să primească teren în natură, individualizat în perimetrul stațiunii de cercetare.

Un bun aflat în domeniul public de interes național nu poate fi lăsat la dispoziția unei instituții de interes județean, în caz contrar fiind încălcat regimul juridic al proprietății publice.

Comisia județeană poate doar să constate trecerea din domeniul public al statului în domeniul privat, după parcurgerea procedurii expres prevăzute de lege, hotărârile sale neintrând în sfera noțiunii de lege, lato sensu.

Acestea sunt acte administrative ce nu se pot încadra în situația de excepție la care fac referire dispozițiile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998.

Mai mult, având în vedere că terenurile institutelor și stațiunilor de cercetare științifice sunt cuprinse expres în enumerarea din anexa la Legea nr. 213/1998, la pct. 5, ar fi împotriva oricărei norme (de tehnică legislativă) să se permită ca o hotărâre a comisiei județene să modifice o lege - aceeași prevedere fiind preluată și în Anexa nr. 2 - pct. 5 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Faptul că legiuitorul, prin edictarea dispozițiilor modificatoare ale Legii nr. 247/2005, nu a înțeles să deroge de la procedura stabilită prin Legea nr. 213/1998, rezultă și din intervenția ulterioară a acestuia, prin art. 55 alin. (5) din Legea nr. 45/2009 fiind interzisă în mod expres trecerea terenurilor aflate în administrarea unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare indispensabile cercetării, din domeniul public al statului în domeniul privat al statului, prin hotărâre a comisiei locale, a comisiei județene, respectiv a Comisiei de Fond Funciar a Municipiului București.

În acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în Cauza Viașu împotriva României (Cererea nr. 75.951/01, Hotărârea din 9 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 29 mai 2009), pentru a se elimina

echivocul situațiilor juridice incerte, trebuie să se aprecieze dacă justul echilibru ce trebuie păstrat între protecția drepturilor foștilor proprietari și cerințele interesului general nu a fost distrus prin aceea că persoanele îndreptățite la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor au suportat o sarcină disproporționată și excesivă prin neexecutarea creanței privind restituirea bunului sau a creanței în despăgubire. Se impune a se concluziona că identificarea terenurilor ce pot forma obiectul reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente și trecerea lor din domeniul public al statului în cel privat trebuie să se situeze în timp anterior validării propunerilor de reconstituire.

Această interpretare a normei de drept în discuție asigură previzibilitatea în procesul de reconstituire a dreptului de proprietate, respectând, totodată, cerințele realizării interesului general al societății în apărarea și garantarea dreptului de proprietate publică a statului.

Dreptul persoanelor îndreptățite la reconstituirea proprietății asupra terenurilor în natură sau prin despăgubiri stabilite conform legii (art. 10 din Legea nr. 1/2000) nu este contestat, "dreptul câștigat prin validare nepresupunând, însă, în mod necesar, ca foștii proprietari să primească teren în natură, individualizat în perimetrul stațiunii de cercetare."

Concluzionând, Înalta Curte de Casație și Justiție a decis prin această hotărâre, că: "În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 și art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 raportat la art. 55 alin. (5) din Legea nr. 45/2009 referitor la trecerea terenurilor aflate în administrarea instituțiilor prevăzute de art. 9 alin. (1) și art. 9 alin. (11) din Legea nr. 1/2000 din domeniul public al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, stabilește că sintagma "în condițiile legii" din cuprinsul Legii nr. 1/2000 trebuie înțeleasă în sensul trimiterii la condițiile prevăzute de Legea nr. 213/1998 cu privire la "obligativitatea parcurgerii procedurii de trecere a terenurilor din domeniul public în domeniul privat, prin hotărâre a Guvernului, emisă cu privire la terenurile delimitate în condițiile art. 9 și 12 din Legea nr. 1/2000."

Totodată, analizând dispozițiile legilor proprietății sau cele ale propunerilor legislative care tindeau la modificarea acestora, Curtea Constituțională s-a pronunțat în nenumărate rânduri în sensul în care acestea sunt neconstituționale, dacă urmăresc restituirea unor terenuri, fără trecerea prealabilă a acestora din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia, în condițiile legii (în acest sens amintim Decizia nr. 395/2017), ultimul exemplu relevant fiind Decizia nr. 685/30.09.2020.

La mai mult de 10 ani de la pronunțarea Deciziei nr. 23/2011, prin care s-a clarificat de către instanța supremă modalitatea de aplicare și interpretare a dispozițiilor

art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 și în ciuda caracterului său obligatoriu, prin prezenta propunere legislativă, de completare a art. 10 cu un nou alineat – alin. (3), se încalcă în mod evident principiul ierarhiei actelor normative și se tinde la a conferi hotărârilor comisiilor județene de fond funciar, aceeași forță juridică cu cea a unui act normativ cu forță de lege, ceea ce este inadmisibil din perspectiva principiului mai sus enunțat (Articolul unic: *“Sunt și rămân la dispoziția comisiilor locale de fond funciar, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate către foștii proprietari ai acestora sau către moștenitorii lor, terenurile aflate inițial în domeniul public al statului și în administrarea stațiunilor de cercetare-dezvoltare și trecute în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, la dispoziția comisiilor locale pentru stabilirea dreptului de proprietate asupra terenurilor, prin hotărâri ale comisiilor județene de fond funciar, chiar și în situațiile în care nu au fost adoptate hotărâri de guvern pentru modificarea regimului juridic al acestor terenuri”*).

”Principiul ierarhiei actelor normative presupune ca dezactivarea unui teren din domeniul public al statului să se facă printr-un act cu aceeași forță juridică. Or, hotărârea comisiei județene nu răspunde acestui imperativ, fiind un act administrativ, și nu un act normativ. Comisia, ca și autoritate administrativă, nu se poate substitui puterii executive în exercitarea atribuțiilor prevăzute de Legea nr. 213/1998, date în competența exclusivă a Guvernului.” - extras din motivarea Deciziei ICCJ nr. 23/2011;

- tot în considerentele aceleiași hotărâri, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut: *„Ca atare, nu se poate recunoaște comisiei județene competența de a dispune trecerea din domeniul public în domeniul privat a terenurilor aflate în perimetrul stațiunilor de cercetare, comisia neputându-se substitui puterii executive în ceea ce privește competența exercitării atribuțiilor stabilite de Legea nr. 213/1998.*

Se poate concluziona că dreptul de proprietate publică nu încetează decât prin modalitățile indicate în art. 10 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, în caz contrar fiind încălcat caracterul inalienabil al terenurilor proprietate publică aflate în administrarea stațiunii de cercetare.”

Soluția legislativă reglementată anterior de art. 10 din Legea nr. 213/1998 a fost preluată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în art. 292.

În consecință, propunerea legislativă încalcă prevederile cuprinse în art. 136 alin. (2) din Constituția României, privind ocrotirea proprietății publice (*“Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale”*), 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: *„(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 5: „5. terenurile care au aparținut domeniului public al statului înainte de 6 martie 1945; terenurile obținute prin lucrări de îndiguiri, de desecări și de combatere a eroziunii solului; terenurile institutelor și stațiilor de cercetări științifice și ale unităților de învățământ agricol și silvic, destinate cercetării și producerii de semințe și de material săditor din categoriile biologice și de animale de rasă;”, dar și pe cele ale art. 136 alin. (4) din Legea fundamentală ("Bunurile proprietate publică sunt inalienabile");

În egală măsură, soluția preconizată prin articolul unic din prezentul proiect de act normativ, aduce atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (5) referitor la principiul legalității, din Constituție;

- nu poate fi ignorat raționamentul - de altfel corect al înaltei Curți de Casație și Justiție - conform căruia: *"Dreptul câștigat prin validare nu presupune, în mod necesar, ca persoanele îndreptățite să primească teren în natură, individualizat în perimetrul stațiunii de cercetare."*, pentru că prin acordarea unui alt teren din rezerva aflată la dispoziția Comisiei Locale de Fond Funciar sau chiar prin acordarea de despăgubiri, în lipsa rezervei, dreptul de proprietate privată este în egală măsură garantat;
- în Expunerea de motive a inițiativei legislative nu se prezintă date concrete, din care să rezulte numărul de persoane care s-ar afla în ipoteza descrisă la articolul unic din proiectul de lege, prin care se propune completarea art. 10 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 teren care ar urma să fie dezafectată din domeniul public al statului, în scopul soluționării procesului de restituire, deci nu se evaluează impactul produs de o astfel de modificare a actului normativ. Se încalcă 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.

Președinte,
Bogdan SIMION

