



PRIM MINISTRU

Doamnă vicepreședinte,

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 prevenirea și combaterea distrugerii culturilor agricole și a pășunatului neautorizat, precum și pentru modificarea unor acte normative*, inițiată de domnul deputat UDMR Gál Károly și un grup de parlamentari UDMR, PSD, PNL, USR (Bp.249/2022).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea drepturilor și obligațiilor deținătorilor de animale referitor la regimul de pășunat în ceea ce privește speciile de bovine, ovine, caprine, ecvidee și suine.

Potrivit *Expunerii de motive*, "Din cauza pășunatului neautorizat, agricultorii ajung în situația în care nu mai pot să folosească terenul lor, animalele pășunând nelegal, în afara perioadei stabilite, distrug culturile de pe terenurile arabile, compromit recolta de pe fânețe sau sunt lăsate nesupravegheate, constituind o sursă potențială de conflicte, ordinea publică fiind grav perturbată".

II. Observații

1. Deși principala justificare, prevăzută în *Expunerea de motive*, o constituie combaterea pășunatului neautorizat, activitate prin care crescătorii de animale distrug culturile agricole înființate pe terenurile arabile, compromit recolta de pe fânețe, în textul inițiativei legislative nu se

identifică prevederi, strategii, programe sau alte asemenea precizări prin care autorizația de pășunat soluționează prevenirea distrugerii culturilor înființate pe terenurile arabile sau care compromit recolta de pe fânețe, activitate care constituie o sursă potențială de conflicte și de perturbare a ordinii publice. În această situație, considerăm faptul că deținerea autorizației de pășunat nu are nicio relevanță privind distrugerea culturilor, fără a mai preciza faptul că terenurile arabile pe care au fost înființate culturi agricole nu sunt destinate pășunatului animalelor.

Spre deosebire de textul legal în materie civilă, care precizează răspunderea persoanelor care au în „pază juridică” animalele, în materie penală va fi răspunzătoare orice persoană care produce cu intenție un prejudiciu, o pagubă produsă culturilor agricole prin intermediul animalelor. Pe suprafețele de culturi agricole înființate pe terenuri arabile în scopul producerii de furaje, prin noțiunea de pășunat neautorizat, la care face referire în textul inițiativei legislative, nu se precizează dacă această acțiune este activitate agricolă, sau conduce la „distrugerea” sau la „degradarea” în diferite grade a culturii respective, în condițiile în care utilizatorul legal al terenului este și proprietarul animalelor.

În situația în care crescătorul de animale nu este utilizatorul legal al terenului, se aplică prevederile *Legii nr. 287/2009 privind Codului civil, republicată, cu modificările ulterioare*. Potrivit prevederilor art. 1.349 alin.(3) din *Codul Civil*, o persoană este obligată să repare prejudiciul cauzat de fapta altuia, de lucrurile ori animalele aflate sub paza sa. Prin această prevedere se reglementează atât civil, cât și penal, sancționarea persoanele răspunzătoare atunci când se produce un prejudiciu, o pagubă prin acțiunea animalelor aflate sub paza sa.

De asemenea, în cuprinsul art. 1.375 din *Codul Civil*, se prevede faptul că „*proprietarul unui animal sau cel care se servește de el răspunde, independent de orice culpă, de prejudiciul cauzat de animal, chiar dacă acesta a scăpat de sub paza sa*”.

2. În cuprinsul art.3 alin.(1) din proiectul de act normativ există o soluție legislativă deja prevăzută la art.6 alin.(5) din *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, cu modificările și completările ulterioare*, creându-se, astfel, paralelism legislativ.

3. Referitor la norma reglementată la art.3 alin.(3) din proiectul de act normativ, precizăm că, prin dispozițiile art.6 alin. (2) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2013*, consiliile locale au obligația de a elabora amenajamentul pastoral, care este valabil pentru toate pajiștile aflate pe unitatea administrativ teritorială în cauză.

De asemenea, la art.6 alin.(3) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2013* se prevede „*Conținutul amenajamentului pastoral se aprobă și se detaliază prin normele metodologice aprobate prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale*” (*Hotărârea Guvernului nr. 1064/2013*). În cuprinsul *Hotărârii Guvernului nr. 1064/2013 privind aprobarea Normelor metodologice pentru aplicarea prevederilor Ordonanței 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, cu modificările și completările ulterioare*, sunt deja reglementate capacitatea de pășunat, durata sezonului de pășunat, organizarea pășunatului pentru diferitele specii de animale, zonele admise la pășunat, zonele în care este permisă traversarea spre locurile de pășunat, zonele în care pășunatul este interzis, perioadele în care este admis pășunatul etc.

4. În cuprinsul art.4 din inițiativa legislativă, se precizează faptul că proprietarii de animale și de terenuri ocupate cu pajiști/utilizatori legali ai terenului, în vederea pășunatului animalelor au obligația deținerii autorizației de pășunat. Conform prevederilor art. 16 lit. e) din inițiativa legislativă, se precizează faptul că pășunatul în lipsa autorizației de pășunat constituie contravenție, deși persoana în majoritatea cazurilor este proprietar al animalelor și utilizator legal al terenului.

5. În ceea ce privește prevederile formulate de inițiatori pentru art.6 alin.(4) din propunerea legislativă, semnalăm faptul că acestea vizează intervenția de urgență a Jandarmeriei Române în situațiile în care reprezentantul autorității administrației publice locale apreciază că se impune, aspect ce nu poate fi stabilit în sarcina acestei instituții doar prin prisma unor situații ipotetice/nedetaliat fără a fi corelate cu atribuțiile/competențele instituțiilor din cadrul Ministerului Afacerilor Interne stabilite în actele normative incidente domeniului de activitate. Intervenția personalului Jandarmeriei Române se realizează în condițiile și modalitățile prevăzute în *Legea nr. 550/2004 privind organizarea și*

funcționarea Jandarmeriei Române, cu modificările și completările ulterioare.

6. La art. 7 alin. (2) din proiectul de act normativ se prevede faptul că „în cazul în care animalele nu sunt supravegheate, se constată abandonul acestora”, situație în care polițistul are obligația de a emite de îndată ordinul de plasare în adăpost a animalelor pentru o perioadă de 3 zile, iar, potrivit prevederilor art. 14, acestea vor fi valorificate prin vânzare, iar veniturile se fac venit la bugetul local.

În condițiile art.941 alin. (1) din *Codul Civil*, posesorul unui lucru mobil care nu aparține nimănui devine proprietarul acestuia, prin ocupațiune, de la data intrării în posesie, însă numai dacă aceasta se face în condițiile legii. În condițiile alin.(2) al aceluiași articol, sunt lucruri fără stăpân bunurile mobile abandonate, precum și bunurile care, prin natura lor, nu au un proprietar, cum sunt animalele sălbatice, peștele și resursele acvatice vii din bazinele piscicole naturale, fructele de pădure, ciupercile comestibile din flora spontană, plantele medicinale și aromatice și altele asemenea, Potrivit prevederilor art. 44 din *Constituția României, republicată*, dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular.

În conformitate cu prevederile art.5 alin. (1) din *Hotărârea Guvernului nr. 1064/2013*, „*Primarul, prin aparatul de specialitate, verifică respectarea măsurilor pentru folosința pajiștilor, în conformitate cu prevederile prezentelor norme metodologice*”.

Majoritatea cazurilor de pășunat neautorizat și de distrugere a culturilor agricole, în special de către turmele de oi, au ca principală cauză nealocarea pășunilor aflate în proprietatea publică/privată a unităților administrativ-teritoriale potrivit prevederilor art. 9 alin. (1) și (2) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013*.

În cuprinsul art. 10. alin.(1) se precizează faptul că „în vederea accesării fondurilor europene aferente plășilor pe suprafață, utilizatorii de pajiști, persoane fizice și juridice, în calitate de proprietari și/sau deținători legali ai dreptului de utilizare a terenului, au obligația ca anual să asigure încărcătura minimă de 0,3 UVM/ha, în perioada de pășunat”, în condițiile în care capacitatea de pășunat, în orice condiții este de cel puțin de 3 ori mai mare. Menționăm faptul că în amenajamentul pastoral, document care este

întocmit pentru 80% din UAT-uri, este prevăzută, pe localități, capacitatea de pășunat și încărcătura de animale pentru care se asigură furajarea.

7. Observăm că prevederile art. 7 alin. (3) din propunerea legislativă supusă analizei, adaptează mecanismul din cuprinsul *Legii nr. 205/2004 privind protecția animalelor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, prin care se instituie obligativitatea polițiștilor de a emite ordinul de plasare a animalelor în adăpost pentru anumite categorii de animale care nu se circumscriu obiectului legii menționate.

În cuprinsul *Legii nr. 205/2004* sunt reglementate situațiile în care animalul care este plasat în adăpost se află într-o situație de pericol, ori în cuprinsul propunerii legislative intenția legiuitorului este de a reglementa situația în care animalul este lăsat nesupravegheat.

În ceea ce privește competența de constatare și sancționare a faptelor contravenționale de către personalul Poliției Române, precizăm faptul că, o astfel de soluție normativă ar conduce la îngreunarea activității agenților și ofițerilor de poliție din mediul rural, în contextul deficitului de personal și a ansamblului de activități pe care aceștia le desfășoară.

Precizăm că reglementarea unei astfel de competențe în sarcina organelor de poliție nu se justifică, întrucât în situația în care sunt indicii temeinice cu privire la existența unui pericol social deosebit, existând riscul de afectare a integrității corporale sau a vieții persoanei sau de tulburare a ordinii publice, se poate solicita sprijinul organelor de poliție, acest aspect reprezentând în esență o activitate obișnuită, specifică muncii de poliție, nefiind necesar a fi reglementată în cadrul altui act normativ.

Menționăm faptul că art. 26 din *Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, stabilește în mod expres atribuțiile ce revin Poliției Române, printre acestea aflându-se și aplicarea unor măsuri pentru menținerea ordinii și siguranței publice, organele de poliție acționând cu prioritate pentru identificarea și contracararea acțiunilor care atentează la viața, libertatea, sănătatea și integritatea persoanelor.

8. În ceea ce privește textul art. 16 din propunerea legislativă, semnalăm că norma care instituie faptele de la lit. a) - e) nu reflectă condițiile de claritate, precizie și predictibilitate specifice actelor normative care au fost statuate în mod constant în jurisprudența instanței de contencios constituțional.

În acest sens, menționăm faptul că, printr-o decizie recentă¹, Curtea a statuat că *"Dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate. (...) stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții este lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constatare, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor. Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperele necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției"* (Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, paragraful 130).

În acest sens, era necesară analizarea faptelor care constituie contravenții și formularea acestora de o manieră care să corespundă cu exigentele de claritate, previzibilitate și accesibilitate statuate în jurisprudența Curții Constituționale, prin identificarea destinatarilor.

9. În cuprinsul art.21 din proiectul de act normativ, se precizează că la intrarea în vigoare a acestuia, prevederile art.42 alin. (1) lit. o) din *Legea zootehniei nr.32/2019, cu modificările ulterioare*, „*pășunatul neautorizat sau introducerea animalelor pe pajiști în afara perioadei stabilite pentru pășunat*”, se abrogă.

Nu susținem această prevedere, deoarece introducerea animalelor pe pajiști în afara perioadei stabilite pentru pășunat conduce la degradarea în diferite grade a covorului vegetal sau, în funcție de intensitatea pășunatului, la distrugerea ireversibilă a biodiversității pajiștilor.

10. Apreciem că aplicarea prevederilor propunerii legislative privind prevenirea și combaterea distrugerii culturilor agricole și a pășunatului neautorizat, precum și pentru modificarea unor acte normative, fără alocarea crescătorilor de animale a pășunilor aflate în proprietatea

¹ Decizia nr. 457/2020 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (3) și (4), precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) din *Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19*, publicată în *Monitorul Oficial, Partea I* nr. 578/2020.

publică/privată a unităților administrativ-teritoriale potrivit prevederilor art.9 alin. (1) și (2) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013*, are ca principal efect, abandonul creșterii animalelor erbivore la nivel național.

11. Totodată, în măsura în care s-ar aplica prevederile propuse la art.6 alin. (3) și ale art. 10 din inițiativa legislativă, aceasta ar genera majorări ale cheltuielilor unităților administrativ-teritoriale și, implicit, un impact bugetar asupra bugetului general consolidat, iar, potrivit art.14 alin. (5) din *Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare*, "*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*".

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Nicolae-Ionel CIUCĂ
PRIM-MINISTRU

Doamnei senator **Alina-Ștefania GORGHIU**

Vicepreședintele Senatului