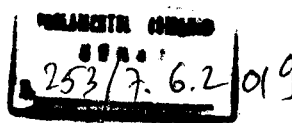




PRIM MINISTRU


romania2019.eu
Președinția României la Consiliul Uniunii Europene



786
2405/2019

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea art.11 din Legea nr.46/2008 privind Codul silvic și pentru modificarea anexei nr.1 din Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia*, inițiată de domnul deputat PNL Dan Vilceanu (**Bp. 95/2019**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea art.11 din *Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, cu alineate noi prin care se instituie, în principal, norme care stabilesc că fondul forestier, proprietate publică a statului, se compune din terenurile forestiere ce au aparținut proprietății publice a statului român anterior anului 1948. De asemenea, se prevede că terenurile forestiere care până în anul 1948 erau proprietatea unor persoane fizice sau juridice și care, în prezent, sunt în administrarea Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva aparțin domeniului privat al statului și vor face obiectul retrocedării către persoanele îndreptățite.

În mod corelativ se propune amendarea pct. 4 din Anexa nr. 1 a *Legii nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare*.

II. Observații

1. Conform dispozițiilor art. 858 din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, proprietatea publică reprezintă dreptul de proprietate ce aparține statului sau unei unități administrativ-teritoriale asupra bunurilor care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz ori de interes public, cu condiția să fie dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege.

Totodată, precizăm că pentru ca un bun să formeze obiect al proprietății publice este necesar ca acesta să fie dobândit în mod legal de către titularul său, în acest caz statul sau o unitate administrativ-teritorială. În aplicarea acestei condiții, în jurisprudență s-a decis că „*inclusiunea unui imobil în inventarul centralizat al bunurilor aparținând domeniului public al statului nu constituie, în sine, un titlu de proprietate în favoarea statului, valabilitatea atestării domeniului public al statului fiind condiționată de existența, ca premisă, a unui mod legal de dobândire a proprietății publice*” (ÎCCJ, secț. Cont. Adm. și fiscal, dec. Nr. 561/7 februarie 2014, BC nr. 8-9/2014).

2. Măsurile propuse în prezenta inițiativă legislativă sunt de natură a aduce atingere dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

În acest sens arătăm că instanța de contencios constituțional a statuat că „*principiul legalității este unul de rang constituțional*”¹, astfel că „*încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art.1 alin. (5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție*”.

În acord cu cele statuate de Curtea Constituțională, facem următoarele precizări:

Fondul forestier, așa cum este acesta definit la art. 1 alin. (1) din *Legea nr.46/2008*², în funcție de forma de proprietate, poate fi: fond forestier proprietate publică a statului, fond forestier proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, fond forestier proprietate privată a

¹ DCCR nr. 901/2009 asupra conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea judecătorească reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, pe de o parte, și autoritatea executivă, reprezentată de Guvernul României și Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, organ de specialitate al administrației publice centrale de specialitate în subordinea Guvernului, pe de altă parte

² Totalitatea pădurilor, a terenurilor destinate împăduririi, a celor care servesc nevoilor de cultură, producție sau administrație silvică, a iazurilor, a albiilor pâraielor, a altor terenuri cu destinație forestieră, inclusiv cele neproductive, cuprinse în amenajamente silvice la data de 1 ianuarie 1990, inclusiv cu modificările de suprafață, conform operațiunilor de intrări-ieșiri efectuate în condițiile legii, constituie, indiferent de forma de proprietate, fondul forestier național.

persoanelor fizice și juridice și fond forestier proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale³.

Inițiatorul, prin măsurile propuse la alineatele (1²) și (1³), preconizează crearea unei diferențieri între terenurile forestiere proprietate publică și proprietate privată a statului, aspect ce contravine clasificării fondului forestier național mai sus menționat, dat fiind faptul că în dispozițiile *Legii nr. 46/2008* nu există noțiunea de fond forestier proprietate privată a statului, trecerea în domeniul privat al statului reprezentând o operațiune juridică ulterioară unei solicitări de retrocedare a unui teren. Tot raportat la aceste aspecte, precizăm faptul că există posibilitatea ca anumite persoane să nu își exercite dreptul de reconstituire a dreptului de proprietate. Prin urmare, normele propuse conferă un aspect de neclaritate prin modalitatea defectuoasă de redare, încălcând dispozițiile art. 8 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, referitoare la precizia și claritatea dispozițiilor.

În ceea ce privește necesitatea trecerii unui bun din domeniul public în domeniul privat al statului, Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că „*opțiunea legiuitorului de a se reconstitui dreptul de proprietate privată asupra unor asemenea terenuri (proprietate publică a statului) este posibilă, deoarece există o procedură legală în temeiul căreia acestea pot fi trecute din proprietatea publică în cea privată, neafectându-se, astfel, caracterul insesizabil al proprietății publice*”. De asemenea, s-a mai statuat că „*bunurile proprietate publică nu pot fi înstrăinate, sub nicio formă, însă legiuitorul a prevăzut (...) un mecanism care să asigure posibilitatea statului de a stinge regimul de proprietate publică, respectiv prin trecerea bunului în cauză din proprietatea publică a statului în cea privată a acestuia*”.

Aplicarea acestui mecanism cunoaște două limitări, respectiv situațiile în care bunul face parte din proprietatea publică, potrivit Constituției, sau legea interzice expres trecerea anumitor bunuri în proprietatea privată a statului. În consecință, (...) instanțele judecătorești sunt cele în măsură să verifice dacă reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale s-a realizat ulterior trecerii acestor bunuri în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, după caz, cu respectarea procedurii menționate, respectiv cu

³ A se vedea art. 7 din *Legea nr. 46/2008*

îndeplinirea cerințelor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 (...)”⁴.

3. Potrivit art. 61 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie.

Modificarea și completarea actelor normative vizate de inițiativă presupun restabilirea compunerii fondului forestier proprietate publică a statului. Astfel, potrivit noului alin. (1¹) care completează art. 11 al *Legii nr. 46/2008*, acesta se compune din terenurile forestiere din domeniul public care au aparținut statului român anterior anului 1948. În ceea ce privește terenurile forestiere, care până în anul 1948 erau proprietatea unor persoane fizice sau juridice⁵, inițiatorul stabilește că acestea vor aparține domeniului privat al statului român, eliminând, astfel, regula potrivit căreia retrocedarea unui teren forestier proprietate publică a statului se face ulterior trecerii acestuia din domeniul public în domeniul privat, conform dispozițiilor *Legii nr. 213/1998*. Urmare acestor măsuri, prin prezenta propunere se stabilește faptul că Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva îi revine obligația actualizării și întocmirii unor noi amenajamente silvice în care să fie evidențiate proprietatea publică și proprietatea privată a statului, în termen de 12 luni „*de la intrarea în vigoare a prezentei legi*”.

Drept consecință, apreciem că din cauza caracterului retroactiv, măsurile propuse care se vor integra în textul actual al *Legii nr. 46/2008*, respectiv al *Legii nr. 213/1998* sunt de natură a încălca dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora „*Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.*”

4. Raportat la faptul că, până la momentul actual, prin aplicarea legilor de restituire a proprietății, incidente în cazul terenurilor forestiere, au operat retrocedări care au implicat terenuri forestiere care aparțineau statului român la data preluării abuzive, considerăm că norma propusă la alin. (1¹) poate conduce la încălcarea dispozițiilor art. 44 din Constituție⁶.

⁴ DCCR nr. 748/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 35 alin. (1) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, precum și ale art. 2 alin. (1) și (2) și art. 24 alin. (1), (1²) și (1⁴) 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

⁵ și care în prezent sunt în administrarea Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva și în domeniul public al statului, urmare a preluării abuzive în timpul regimului comunist

⁶ Potrivit art. 18 din *Norme de aplicare a Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România*, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 401/2013, „*Restituirea pe alt amplasament a terenurilor forestiere solicitate se face din terenurile forestiere aflate în*

În acest caz, revenirea legiuitorului asupra unor situații deja soluționate poate conduce la încălcarea dreptului de proprietate privată garantat de lege.

Referitor la aspectele menționate anterior, exemplificăm dispozițiile art. 13 alin. (1) din *Legea nr. 165/2013*, potrivit căroră „*în situația în care restituirea terenurilor forestiere pe vechile amplasamente nu este posibilă, reconstituirea dreptului de proprietate se face pe alte amplasamente de pe raza unității administrativ-teritoriale, chiar dacă acestea s-au aflat în proprietatea statului român înainte de anul 1948, au intrat ulterior în proprietatea statului sau au fost incluse în amenajamente silvice după această dată.*”

Raportat la dispozițiile indicate mai sus, Curtea Constituțională, prin Decizia sa nr.395/2017⁷, a constatat că aceste prevederi sunt constituționale în măsura în care restituirea terenurilor forestiere, aparținând domeniului public al statului, se realizează numai după trecerea prealabilă a acestor terenuri în domeniul privat al statului, în condițiile legii. De asemenea, în aceeași decizie⁸, Curtea a stabilit că „*în condițiile în care prin art. 34 din Codul silvic este interzisă constituirea dreptului de proprietate sau al vreunui dezmembrământ al acestuia asupra terenurilor forestiere proprietate publică a statului, apare cu atât mai justificată trecerea terenurilor forestiere respective din proprietatea publică a statului în proprietatea sa privată, anterior atribuirii acestor terenuri în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice, în condițiile Legii nr. 165/2013.*”

Analizând comparativ *Legea nr. 165/2013* și legislația cu caracter reparator anterioară, instanța de control constituțional, prin decizia amintită mai sus, a constatat, în ceea ce privește restituirea terenurilor forestiere, că „*Legea nr. 165/2013 instituie în mod expres reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra unor terenuri proprietate publică a statului, terenuri ce au intrat în domeniul public înainte de naționalizarea terenurilor forestiere prin Constituția din 1948, prin*

proprietatea statului, pe raza unității administrativ-teritoriale în care se află fostul amplasament sau pe raza unei alte unități administrativ-teritoriale din județ, în următoarea ordine:

a) pe terenurile forestiere predate în temeiul Legii nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de ocoalele silvice din structura Romsilva comisiilor locale de fond funciar, pe bază de protocol și nepuse în posesie;

b) pe terenurile forestiere, inclusiv cele cu altă destinație la data preluării, care au intrat în proprietatea statului sau au fost incluse în amenajamente silvice după anul 1948;

c) pe terenurile forestiere care s-au aflat în proprietatea statului român înainte de anul 1948, numai în situația în care nu mai sunt disponibile suprafețe prevăzute la lit. a) și b).”

⁷ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 13 alin. (1) și (3) din *Legea nr. 165/2013* privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România

⁸ considerentul 43

urmare obiectul reconstituirii nu îl constituie terenuri ce s-au aflat în proprietatea persoanelor fizice sau juridice și au intrat în proprietatea statului în temeiul unei legislații cu caracter abuziv, adoptată în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989.”

5. În ceea ce privește norma propusă la noul alin. (1²) care completează art. 11 al *Legii nr. 46/2008*, învederăm faptul că în situația în care operațiunea de trecere din domeniul public al statului în domeniul privat vizează terenuri afectate în mod intrinsec unei utilități publice, măsura contravine dispozițiilor art. 136 alin. (4) din *Legea fundamentală*⁹, prin afectarea regimului juridic al dreptului de proprietate publică și, pe cale de consecință, contravine și dispozițiilor constituționale¹⁰ cuprinse în art. 1 alin. (5) referitoare la respectarea Constituției și a supremației sale¹¹.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,


Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**

Președintele Senatului

⁹ Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

¹⁰ În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

¹¹ Curtea a statuat în DCCR nr. 395/2017 că „reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra unui teren forestier aflat, la data soluționării cererii, în domeniul public al statului, și care este în mod intrinsec afectat unei utilități publice, contravine dispozițiilor art. 136 alin. (4) din *Legea fundamentală*, prin afectarea regimului juridic al dreptului de proprietate publică și, pe cale de consecință, contravine și dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (5) referitoare la respectarea Constituției și a supremației sale.