



## 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)



### AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea  
Legii fondului funciar nr.18/1991, a Legii nr.46/2008 privind Codul Silvic  
și a Ordonanței de urgență nr.57/2019 privind Codul administrativ  
(b376/6.06.2023)**

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 fondului funciar nr.18/1991, a Legii nr.46/2008 privind Codul Silvic și a Ordonanței de urgență nr.57/2019 privind Codul administrativ (b376/6.06.2023)*.

### 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 27.06.2023, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- referitor la propunerea de modificare și completare a prevederilor art. 5 alin. (1) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, care definește terenurile cu destinație forestieră ce aparțin domeniului public al statului:
  - această propunere ignoră prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 46/2008 privind Codul Silvic, republicată, cu modificările și completările

ulterioare, prin care se reglementează faptul că: *"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."* ;

- astfel, este evident că toate pădurile cuprinse în amenajamente silvice la 01.01.1990 erau păduri proprietate publică a statului, indiferent de faptul că au aparținut sau nu Statului Român înainte de anul 1945. În ceea ce privește reconstituirea dreptului de proprietate, nu au relevanță terenurile care au intrat în proprietatea publică a statului după anul 1990 prin acte translativ de proprietate autentice. Pentru aceste motive, apreciem că soluția preconizată nu corespunde scopului deblocării reconstituirii dreptului de proprietate privată asupra terenurilor;
- referitor la propunerea de modificare și completare a art. 11 din Legea nr. 46/2008 privind Codul Silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare, din punct de vedere al tehnicii legislative:
  - în forma în vigoare, art. 11 din Legea nr. 46/2008, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reglementează dispoziții referitoare la administrarea fondului forestier proprietate publică a statului, și nu la componența acestuia. Potrivit dispozițiilor 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, precum și succesiunea normală a articolelor"*. În consecință, apreciem că ipotezele juridice propuse prin alin. (2), (3) și (4) nu se pot integra în cuprinsul art. 11;
  - un punct de vedere similar a fost deja exprimat de Consiliul Legislativ, în cursul anului 2019, cu privire la o altă *inițiativă legislativă - B95/2019 (Pl-x nr. 361/2019), 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*, avizată nefavorabil de Consiliul Economic și Social prin avizul nr. 1365/26.03.2019 și respinsă de Camera Deputaților în ședința din

20.04.2021. De altfel, se poate observa cu ușurință similitudinea de reglementări din cele două proiecte legislative, B376/2023 și cel menționat mai sus, Pl-x nr. 361/2019;

- conform art. 1 alin. (1) din actul normativ de bază, fondul forestier național este alcătuit din *"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, indiferent de forma de proprietate"*. Or, prin prezentul proiect de lege se face raportare și la o altă perioadă, mai îndepărtată, respectiv perioada cuprinsă între 06.03.1945 - 22.12.1989;
  - expunerea de motive nu conține date concrete din care să rezulte numărul de persoane care ar beneficia de reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere, ca urmare a trecerii acestora în domeniul privat al statului, conform propunerii de reglementare de la art. II alin. (2);
  - în consecință, inițiativa legislativă nu este fundamentată pe date rezultate din cercetări efectuate în acest sens, din care să rezulte, cel puțin estimativ, quantumul suprafeței de fond forestier 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 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, inclusiv în ceea ce privește lipsa unui studiu de impact, ca instrument de prezentare și motivare a inițiativei legislative;
- referitor la propunerea de modificare și completare a art. 11 din Legea nr. 46/2008 privind Codul Silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare:
- adoptarea unei astfel de modificări legislative ar echivala cu o dezafectare „*ope legis*” a bunurilor, reprezentate în cazul de față de terenuri forestiere aflate în proprietatea statului român și în domeniul public al acestuia, prin trecerea respectivelor terenuri din domeniul public în domeniul (proprietatea) privată a statului;
  - or, prin dispoziții legale, respectiv printr-o modificare a unei legi organice - Codul Silvic, nu se poate reglementa o trecere a bunurilor proprietatea statului român, din domeniul public în domeniul privat al acestuia, nici

chiar pentru "deblocarea emiterii titlurilor de proprietate pe suprafețe forestiere și implicit pentru a se crea posibilitatea eliberării titlurilor de proprietate în coridoarele de exploatare a cărbunelui, cu scopul acordării de despăgubiri persoanelor expropriate", respectiv pentru rezolvarea unor situații punctuale (conform expunerii de motive care fundamentează propunerea legislativă);

- în acest sens, s-a pronunțat deja Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 395/13.06.2017, referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 13 alin. (1) și (3) din Legea nr. 165/2013, în sensul în care a "constatat că prevederile art. 13 alin. (1) 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 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";
- pentru a motiva decizia adoptată, Curtea Constituțională a reținut în considerente - pct. 47, următoarele: "Prin Decizia nr. 23 din 17 octombrie 2011, pronunțată în soluționarea unui recurs în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 791 din 8 noiembrie 2011, Înalta Curte de Casație și Justiție a constatat, în esență, că dispozițiile menționate nu pot reglementa o dezafectare ope legis din domeniul public al statului, prin trecerea respectivelor terenuri în domeniul privat, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate în favoarea fostilor proprietari, statuând 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." De asemenea, a mai statuat că "Niciuna dintre legile fondului funciar nu prevede o situație derogatorie, în sensul că trecerea imobilelor din domeniul public în cel privat să se realizeze altfel decât potrivit art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998" și că "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 (...)"

- or, și în prezent, textul art. 361 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, cu modificările și completările ulterioare, conține o reglementare similară celei din Legea nr. 213/1998, pe care a abrogat-o: "Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia se face prin hotărâre a Guvernului, dacă prin lege nu se dispune altfel.";
- totodată, la pct. 46 din aceeași decizie, s-a argumentat că numai cu respectarea acestei proceduri, instanțele judecătorești (de altfel singurele competente în acest sens) "vor fi 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 îndeplinirea cerințelor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 (...)";
- deși inițiatorul propunerii legislative invocă în expunerea de motive chiar prevederile art. 13 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, precum și prevederile Deciziei Curții Constituționale nr. 395/13.06.2017, ignoră cu desăvârșire considerentele acesteia, în măsură să motiveze și să explice decizia pronunțată anterior de Curtea Constituțională;
- mai mult, în egală măsură, nu se are în vedere faptul că art. 13 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 reglementează explicit și limitativ o singură ipoteză, respectiv aceea în care restituirea terenurilor forestiere pe vechile amplasamente nu este posibilă ("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."). Astfel, cu atât mai mult nu se justifică a se proceda la o dezafectare "*ope legis*" a tuturor terenurilor forestiere, *preluate de la persoane fizice sau juridice prin măsuri abuzive, în perioada 06.03.1945 - 22.12.1989 și care în prezent sunt în administrarea Regiei Naționale a Pădurilor-Romsilva*, din domeniul public în proprietatea privată a statului. Apreciem că nu poate avea loc o generalizare, ci se pune problema modului în care fiecare dintre terenurile vizate a intrat în proprietatea statului român;

- se constată că propunerea legislativă încalcă dispozițiile 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, 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 și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege. (...) (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: *"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 Codului civil, care dispun că dreptul de proprietate publică se stinge *"dacă bunul a pierit ori a fost trecut în domeniul privat, dacă a încetat uzul sau interesul public, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege"* (art. 864 teza a doua). Mai mult decât atât, legiuitorul a stabilit că reparația în sine trebuie pusă în balanță alături de *menținerea justului echilibru între interesul particular al foștilor proprietari și interesul general al societății*, statuat cu valoare de principiu chiar de către art. 2 lit. d) din Legea nr. 165/2013;
- din perspectiva Codului silvic, dualitatea formei de proprietate (publică și privată) asupra fondului forestier a fost introdusă prin Legea nr. 26/1996, în timp ce pădurea deținută de stat a fost în mod constant, exclusiv în proprietate publică. Prin art. II alin. (3) din prezenta propunere

legislativă, se tinde în fapt, la introducerea unei noi forme de proprietate – fondul forestier proprietate privată a statului român;

- pe de altă parte, *”terenurile forestiere nu pot fi declarate că s-ar afla automat la dispoziția comisiilor județene/ municipale/ orășenesti/ comunale, constituite în temeiul Legii nr. 18 din 19 februarie 1991 a fondului funciar republicată și actualizată, în scopul retrocedării către persoanele îndreptățite, deoarece legislația în vigoare prevede că doar după validarea propunerilor de reconstituire în comisiile județene ocoalele silvice pun la dispoziția comisiilor locale terenurile în vederea efectuării punerii în posesie.”*
  - considerăm că propunerea ca Regia Națională a Pădurilor – Romsilva să efectueze, în termen de un an de la intrarea în vigoare a modificărilor legislative preconizate, actualizări și întocmiri de noi amenajamente silvice în care să fie evidențiată proprietatea publică, respectiv proprietatea privată a statului, procedând la înscrierea, respectiv rectificarea acesteia, în cartea funciară, este irealizabilă, de vreme ce amenajamentele silvice în vigoare nu pot fi modificate într-un an la nivel național, pentru că lipsesc mijloacele materiale și umane, pe de o parte, pe de altă parte acestea nu se întocmesc de Regia Națională a Pădurilor – Romsilva, ci de persoane autorizate în acest sens. Există posibilitatea ca termenul de finalizare a unei asemenea identificări să fie de mai mulți ani, timp în care reconstituirea dreptului de proprietate privată să fie în continuare blocat;
- referitor la propunerea de modificare și completare a art. 361 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, precum și a Anexei 2 pct. 4 din același act normativ:
- propunerea de completare a art. 361 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou alineat (1<sup>l</sup>), în sensul *„trecerii de drept în proprietatea privată a statului și la dispoziția comisiilor de fond funciar, a terenurile cu vegetație forestieră preluate de la persoane fizice sau juridice prin măsuri abuzive în perioada 06.03.1945-22.12.1989, care în prezent sunt în administrarea Regiei Naționale a Pădurilor-Romsilva și care fac obiectul reconstituirii dreptului de proprietate în temeiul legilor speciale în materia fondului funciar”*, este contrară prevederilor alin.(1) al aceluiași articol, prin care legiuitorul a instituit necesitatea adoptării unei

hotărâri de guvern pentru trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat al statului, prevedere legală la care s-a raportat de altfel, și Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 395/2017;

- prezentul proiect de lege propune modificarea Anexei 2, pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la unele bunuri care aparțin domeniului public al statului, în sensul eliminării din textul de lege, în mod total nejustificat și în contradicție cu prevederile art. 136 alin. (2) din Constituția României și art. 286 alin. (1) și alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, a cuvântului "pădurilor", deși prin art. II din inițiativa legislativă se propune menținerea noțiunii juridice de "*fond forestier, proprietate publică a statului.*"

**Președinte,**  
**Bogdan SIMION**