



WWF
România

Tel: +40 21 317 49 96
Fax: +40 21 317 49 97

office@wwf.ro

www.wwf.ro

Str. Tudor Vladimirescu,
nr. 29, Sector 5
București, 050881
România

Nr. 152 / 3 iulie 2023

Către: Avocatul Poporului

În atenția: doamnei Renate Weber

Referitor la: solicitare de sesizare a Curții Constituționale a României, anterior promulgării, cu privire la inițiativa legislativă adoptată sub titlul *Lege pentru modificarea 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, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 46/2008 – Codul silvic*, în data de 28 iunie 2023 (înregistrată la Camera Deputaților sub nr. PL-x nr. 188/2020/2021 Proiect de Lege privind unele măsuri pentru deblocarea procesului de restituire a terenurilor către foștii proprietari, forma reexaminată ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 685/2020)

Stimată doamnă Renate Weber,

Asociația WWF România lucrează din anul 2006 pentru protejarea mediului din Munții Carpați și din lungul Dunării, pentru conservarea pădurilor, urșilor brunți, zimbrilor, sturionilor și managementul durabil al ariilor naturale protejate. Pădurile sunt un element primordial din perspectiva protejării mediului și implicit pentru activitatea noastră¹. Suntem primul ONG din România care a demarat procesul de identificare și de protejare strictă a **pădurilor virgine și cvasi virgine** din România. De asemenea, luptăm împotriva exploatării ilegale a lemnului și susținem aplicarea unui **management forestier responsabil**, bazat pe identificarea pădurilor cu valoare ridicată de conservare și aplicarea unor măsuri de management specifice, care să protejeze valorile de mediu, culturale și sociale. Propunem totodată **măsuri compensatorii** pentru proprietarii privați care își conservă pădurile, și **susținem antreprenoriatul și comunitățile locale**, care aduc valoare adăugată utilizării lemnului.

Organizația noastră a atras atenția² în nenumărate rânduri asupra impactului determinat de **deficiențele înregistrate de procesul de retrocedare de-a lungul timpului**, afectând negativ ecosistemele forestiere, capacitatea de absorbție a pădurilor și biodiversitatea acestor habitate naturale, și care inerent aduc atingere interesului public în general.

¹ <https://wwf.ro/>; <https://wwf.ro/ce-facem/paduri/>

² 2012: <https://wwf.ro/noutati/comunicate-de-presa/pozitia-wwf-romania-cu-privire-la-proiectul-de-lege-pentru-modificarea-si-completarea-codului-silvic/>; <https://wwf.ro/noutati/comunicate-de-presa/noul-cod-silvic-condamna-padurile-din-romania/>; <https://wwf.ro/noutati/comunicate-de-presa/modificarea-codului-silvic-instrument-legal-pentru-epuizarea-padurilor-romaniei/>;

2013: <https://wwf.ro/noutati/comunicate-de-presa/pozitia-wwf-privind-legea-retrocedarilor/>;

2015: <https://wwf.ro/noutati/comunicate-de-presa/lista-revendicarilor-societatii-civile-pentru-salvarea-padurilor/>;

2020: <https://wwf.ro/noutati/stiri/romania-vrea-sa-retrocedeze-haotic-alte-cca-1-200-000-ha-de-paduri-ale-statului/>;

2023: <https://wwf.ro/paduri/noul-cod-silvic-risca-sa-fie-aproape-acelasi-cod-silvic/>

Instituția pe care o conduceți a evaluat constant procesul de retrocedare, inclusiv cu privire la terenurile forestiere, fiind deosebit de relevante concluziile reliefate în rapoartele publicate, dar care însă din păcate nu au fost luate în considerare de factorii decizionali în procesul de legiferare. În situația de a fi ignorate se regăsesc și propunerile cuprinse în [Raportul special privind respectarea dreptului de proprietate în procesul de reconstituire/constituire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor agricole și forestiere \(19 octombrie 2022\)](#), ce se referă inclusiv la inițiativa legislativă ce face obiectul solicitării de față.

Raportul amintit cuprinde propuneri înainte de Avocatul Poporului pentru modificarea și completarea cadrului legal incident, printre care se numără:

„6) **Modificarea și completarea art. 13 alin. (1) din Legea nr. 165/2013**, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „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”, **în sensul eliminării sintagmei „chiar dacă acestea s-au aflat în proprietatea statului român înainte de anul 1948”**. (...)

9) Deblocarea procesului de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere prin **punerea în acord a legislației în materie cu Decizia Curții Constituționale nr. 395/2017**.

Pe circuitul de aprobare și adoptare se află o propunere legislativă, respectiv Plx. nr. 188/2020, care, în urma obiecției de neconstituționalitate ridicate de către Președintele României, admisă de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 685/30.09.2020, a fost retransmisă Parlamentului pentru punerea în acord cu aceasta; în prezent, noua formă a fost adoptată de Senat, aflându-se în faza de raport la comisia la Camera Deputaților.

Precizăm faptul că, prin modificările ce se doresc a fi aduse, blocajul existent în ceea ce privește procesul de restituire a terenurilor forestiere ar fi eliminat, însă, subliniem faptul că, potrivit considerentelor anterior enunțate, în opinia noastră, este **necesar a fi eliminată sintagma „chiar dacă acestea s-au aflat în proprietatea statului român înainte de anul 1948”**. (pag. 72-73)

Între considerentele reținute de Avocatul Poporului, subliniem un **aspect deosebit de important din perspectiva mediului și a dreptului fundamental la un mediu sănătos**, și anume:

„Crearea acestei posibilități de reconstituire a terenurilor forestiere **din cele care s-au aflat în proprietatea statului anterior anului 1948, surprinde cu atât mai mult cu cât pădurile sunt considerate un bun național**. Astfel, evidențiem faptul că, în cadrul Conferinței Organizației Națiunilor Unite privind mediul și dezvoltarea, din iunie 1992, de la Rio de Janeiro, s-a impus conceptul dezvoltării durabile, **pădurile fiind percepute ca un bun al umanității**. Pentru a se pune în practică principiile gestionării durabile, fiecare stat trebuie să aibă în vedere asigurarea echilibrului între interesul general al societății și interesul particular al proprietarului în legiferarea dreptului de proprietate asupra pădurilor, acesta neputând fi un drept absolut, **fapt ce presupune asumarea / preluarea de către stat a unor costuri, nu întotdeauna ușor de realizat, raportat la gradul de dezvoltare a societății și sustenabilității financiare**. Aspecte similare au fost reținute și în rapoartele curții de conturi, menționate în prezentul raport.

Or, într-o astfel de paradigmă, subliniem rolul statului de a prezerva fondul forestier național prin adoptarea unor măsuri legislative adecvate, coerente și susținute care să împiedice tentativele conjuncturale de spoliere a acestuia.” (pag. 6)

În acest context, aducem în atenția dumneavoastră **solicitarea de a exercita atributul instituției Avocatul Poporului de a sesiza Curtea Constituțională a României** cu privire la inițiativa legislativă înregistrată la Camera Deputaților cu nr. [PL-x nr. 188/2020/2021 Proiect de Lege privind unele măsuri pentru deblocarea procesului de restituire a terenurilor către foștii proprietari](#), forma reexaminată ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 685/2020, adoptată de plenul Camerei în data de 28 iunie 2023, sub denumirea Lege pentru modificarea 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, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 46/2008 – Codul silvic, și transmisă Președintelui spre promulgare azi, 3 iulie 2023.

[Forma adoptată](#) de Camera decizională, în modificarea 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, **include în continuare proprietate statului înainte de 1948**, respectiv:

„La articolul 13, alineatul (1) va avea următorul cuprins:

*„Art. 13. – (1) 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 în proprietatea statului sau au fost incluse în amenajamente silvice după această dată. Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere aflate în domeniul public al statului la data soluționării cererii se face în condițiile legii, cu respectarea prevederilor art. 6 alin. (5).”*

În același timp, inițiativa legislativă în forma adoptată cuprinde și completarea Legii nr. 46/2008 - Codul silvic, respectiv:

„La articolul 7 alineatul (1), după litera a) se introduce o nouă literă, lit. a¹), cu următorul cuprins:

*„a¹) **fond forestier proprietate privată a statului, care a trecut în condițiile legii, din proprietatea publică a statului în proprietatea privată a acestuia, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate;**”*

Considerăm, ca și în 2020, că inițiativa legislativă (înregistrată la Camera Deputaților sub nr. PL-x nr. 188/2020/2021 Proiect de Lege privind unele măsuri pentru deblocarea procesului de restituire a terenurilor către foștii proprietari, forma reexaminată ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 685/2020) prin conținutul său normativ încalcă în continuare Legea fundamentală, respectiv art. 135 alin. (2) lit. b) și lit. d)-e) precum și art. 136 alin. (2) și (4) din [Constituția României](#), fără a fi însă o identificare exhaustivă, cel puțin pentru motivele expuse în cele ce urmează.

- I. Încălcarea prevederilor constituționale privitoare la economie, respectiv a dispozițiilor Legii fundamentale conform cărora **statul trebuie să asigure „protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară (...) exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național (...) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”**.

Analiza trebuie realizată din perspectiva rapoartelor oficiale ale Curții de Conturi a României, între acestea regăsindu-se [Raportul de audit privind "Situatia patrimonială a fondului forestier din România, în perioada 1990-2012"](#) cu constatări edificatoare, cum sunt de exemplu:

(a) „Într-o societate aflată în tranziție care nu-și găsise echilibrul material și moral, **reconstituirea dreptului de proprietate asupra pădurilor a reprezentat fără îndoială, un factor de agresiune major asupra sistemului forestier. Avalanșa solicitărilor de reconstituire a dreptului de proprietate nu a ținut seama de obligația de a proteja mediul, de a conserva biodiversitatea, de a preveni încălzirea globală etc. și nici de satisfacția reparării unor abuzuri săvârșite înainte de 1990. Mobilul a fost câștigul imediat prin dobândirea drepturilor litigioase asupra terenurilor forestiere și valorificarea acestora. Legile de retrocedare elaborate în trepte, confuze și lipsite de viziune au facilitat abuzurile, conflictele, litigiile etc. și au prelungit nepermis de mult procesul de reconstituire a dreptului de proprietate amânându-l sine die, afectând stabilitatea sistemului forestier și a pieței lemnului. Legislația administrării și controlului pădurii a fost decuplată de cea a reconstituirii drepturilor de proprietate, cu efecte catastrofale în pădurile proprietate publică a statului. (...) Proprietatea publică a statului asupra pădurilor s-a diminuat prin reconstituiri sau, mai bine zis, de cele mai multe ori, prin constituirii abuzive de drepturi de proprietate, autoritățile publice manifestând adeseori inexplicabilă indiferență și pasivitate. (...)**

„rezultă că solicitările de fond forestier formulate de către persoanele fizice depășesc cu 390.000 ha (1.906 mii ha-1.516 mii ha) suprafața de pădure deținută la nivelul anului 1948, iar dacă se iau în considerare pe lângă persoanele fizice și formele asociative, depășirea este de 575.000 ha (3.421 mii ha-2.846 mii ha). **Judecând după mărimea acestor solicitări, ar însemna că statul nu va mai rămâne nici cu suprafața de pădure deținută în proprietate în anul 1948, cu toate că, presupunând că reconstituirea s-ar face în condițiile legii, această proprietate ar trebui să fie cu mult mai mare cel puțin din următoarele motive: legea limita categoriile de persoane îndreptățite la reconstituire; reconstituirea dreptului de proprietate persoanelor îndreptățite se face la cerere, ceea ce înseamnă și acceptarea moștenirii, ori unele persoane nu au formulat astfel de cereri; o serie de moșteniri au rămas inevitabil vacante; nu toate pădurile au fost preluate abuziv; din datele existente în arhive rezultă, fără dubiu, că unele proprietăți erau grevate de sarcini în favoarea statului român; formele asociative nu mai puteau fi reconstituite în totalitatea membrilor/moștenitorilor; activele forestiere ale unor societăți comerciale nu erau retrocedabile după legile de fond funciar; suprafețe întinse de pădure făceau parte din categoria „bunurilor inamice” intrând în proprietatea statului ca urmare a armistițiului.**

Din această cauză, opiniile des auzite/exprimate, conform cărora retrocedările pot continua fără grijă, deoarece suprafața de pădure retrocedată până în prezent este departe de nivelul la

care ar afecta proprietatea publică a statului din 1948, sunt iresponsabile. Atitudinea de îngăduință fața de abuzuri, motivată de astfel de justificări riscă să înlocuiască abuzurile statului din 1948 cu abuzurile asupra proprietății statului, în special din perioada de după anul 2000.” (pag. 16-19)

- (b) **„(...) reconstituirea dreptului de proprietate asupra pădurilor a devenit un scop în sine, neglijându-se faptul că pădurile nu pot fi asimilate terenurilor agricole.”** (pag. 56)
- (c) **„Proprietatea publică a fost ignorată, creându-se tratamente preferențiale pentru cei care solicitau reconstituirea dreptului de proprietate. Probatoriul cu dovedirea dreptului de proprietate s-a relativizat deschizându-se calea abuzurilor, instanțele au acceptat ca acte doveditoare documente vechi, fără a le cerceta riguros. Drept urmare, s-au reconstituit drepturi de proprietate mult mai mari decât cele reale, intrându-se în conflict cu proprietarii care-și dovediseră drepturile prin acte de cumpărare sau de împrumut prin legile de reformă agrară. S-au acceptat ca acte doveditoare a proprietății documente cu valoare declarativă, fără a exista acte din care să rezulte drepturi de proprietate. Amplasamentele solicitate nu erau dovedite cu schițe sau planuri.”** (pag. 64);
- (d) **„Urmare a nereprezentării statului în multe din litigiile de fond funciar și limitării accesului la instanțele superioare s-au produs numeroase erori judiciare, care au condus la diminuarea nelegală a proprietății publice a statului stabilindu-se drepturi de proprietate pentru suprafețe de teren forestier mult mai mari decât cele pentru care exista un drept real sau în beneficiul unor persoane care nu aveau calitatea de moștenitori ai autorilor deposedați abuziv de statul comunist.”** (pag. 67);
- (e) **„(...) din suprafața de 3.295 mii ha pentru care s-au validat reconstituiri de drepturi de proprietate, statul român administrează (doar) 1.128 mii ha, iar suprafața de circa 1.600 mii ha este administrată de structuri private. Pentru diferența de circa 560 mii ha, nu s-a asigurat niciun fel de pază, pădurea de pe această suprafață fiind lăsată la voia întâmplării. Consecințele nu au întârziat să apară, astfel că, din cele 560 mii ha de pădure nepăzite, peste 400 mii ha au fost deja distruse. Iar fenomenul de distrugere continuă și în prezent.”** (pag. 99).

Curtea de Conturi a făcut totodată recomandări autorității responsabile, pentru care însă nu există indicii că ar fi fost acoperite de aceasta din urmă, ca de exemplu:

- (a) **„să analizeze situațiile prezentate în sinteza raportului privind ”Situația patrimonială a fondului forestier din România, în perioada 1990-2012”, în care există indicii de încălcare aleghii prin reconstituirea în mod abuziv a dreptului de proprietate a unor suprafețe de fond forestier mai mari de 10 ha, în favoarea unor persoane fizice și juridice în perioada 2000-2011 (...);”**
- (b) **„să inventarieze situațiile prezentate în sinteza la Raportul de audit al Curții de Conturi în care există suspiciuni/certitudini asupra autenticității documentelor pe baza cărora s-au stabilit (nelegal) drepturi de proprietate asupra unor terenuri forestiere (...) se vor lua măsuri pentru tragerea la răspundere a persoanelor care au eliberat și/sau au prezentat documente neconforme sau falsificate în baza cărora s-au atribuit terenuri forestiere/păduri în proprietate”;**

- (c) „(...) **să reanalizeze situația retrocedărilor de fond forestier**, care, așa cum s-a prezentat detaliat în sinteza raportului de audit, **s-a făcut în numeroase cazuri prin încălcarea legii**, cu documente sau declarații false etc., către persoane care nu erau îndreptățite”;
- (d) **„Modificarea și completarea cadrului legislativ care reglementează retrocedarea suprafețelor din fondul forestier – proprietate publică a statului și crearea premizelor legale în vederea reanalizării retrocedărilor care au avut ca obiect fondul forestier/pădurile, astfel încât să fie posibilă înlăturarea prejudiciilor produse, recuperarea și redobândirea în proprietatea publică a statului a suprafețelor retrocedate abuziv.”** (pag. 109-110)

Inițiativa legislativă, care formează obiectul sesizării de față, **nu se fundamentează pe o analiză socio-economică, cu atât mai puțin pe o analiză privind afectarea mediului înconjurător**, care să adreseze cel puțin aspectele sesizate anterior de Curtea de Conturi, care au fost studiate și de alte autorități cu aceleași concluzii ca mai sus, **și nici nu evaluează impactul (cu atât mai puțin cu privire la suprafețele necesar a fi puse la dispoziție)** pe care legea, odată promulgată, îl va produce, având în vedere **complexitatea și amploarea procesului de restituire** a imobilelor preluate în mod abuziv de regimul comunist, astfel cum prevede [Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative](#), republicată.

Drept urmare, fiind evident faptul că asupra procesului de retrocedare a imobilelor preluate abuziv de regimul comunist planează **suspiciuni privind modul și mijloacele prin care s-a realizat reconstituirea dreptului de proprietate** precum și **certitudinea efectelor negative generate**, situație care nu s-a schimbat în mod substanțial în ultimii ani, prezentată de asemenea și în numeroase anchete jurnalistice, se poate aprecia just că inițiativa legislativă în cauză va **afecta în mod negativ interesele naționale și implicit economia națională și ocrotirea mediului înconjurător din care fac parte pădurile ca ecosisteme forestiere complexe**.

Totodată, trebuie reținut faptul că [Legea nr. 51/1991 privind securitatea națională a României](#), republicată, prevede prin art. 3 lit. m) că „*orice acțiuni sau inacțiuni care lezează interesele economice strategice ale României, cele care au ca efect **periclitarea, gestionarea ilegală, degradarea ori distrugerea** resurselor naturale, **fondurilor forestier, cinegetic și piscicol, apelor și altor asemenea resurse, precum și monopolizarea ori blocarea accesului la acestea, cu consecințe la nivel național sau regional**” constituie amenințări la adresa securității naționale a României.*

Nu în ultimul rând, a eluda constatările oficiale, cum sunt cele exemplificate mai sus, ar însemna o renunțare, în cunoștință de cauză, la **salvgardarea principiului securității raporturilor juridice**.

- II. Încălcarea dispozițiilor constituționale privind ocrotirea proprietății publice, „garantată și ocrotită prin lege” pentru care „bunurile proprietate publică sunt inalienabile”.

Analiza trebuie pornită de la prevederile [Ordonanței de Urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ](#) art. 286: „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 (...)** 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 următoarele puncte: „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; 5. terenurile care au aparținut domeniului public al statului înainte de 6 martie 1945;**” (prevederile fiind preluate din [Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică](#)).

Așadar, **pădurile aflate în proprietate publică sunt de uz și de interes public general, atribute ce nu pot fi învinse de interesul privat și dezideratul legiitorului de a repara abuzurile regimului comunist, mai ales în considerarea calității de bun de interes național** ([Codul silvic](#) art. 3 alin. 1). 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” (art. 864 teza a doua). Mai mult decât atât, legiitorul 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**, cu valoare de principiu statuat de chiar Legea nr. 165/2013 (art. 2 lit. d), lege ce se dorește a fi modificată prin inițiativa legislativă în cauză.

De menționat faptul că între motivele invocate pentru operarea modificărilor prin inițiativa legislativă de față, se numără și punerea în acord cu [Decizia Curții Constituționale nr. 395/2017](#). Considerăm că în mod arbitrar este invocată Decizia Curții, care declară tocmai neconstituționalitatea art. 13 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, în esență pentru faptul că legiitorul „nu mai instituie, așa cum a prevăzut pentru situația restituirii terenurilor agricole, **condiția trecerii acestora din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia**” (pct. 39 din Decizie), motiv pentru care dispozițiile criticate „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”.

Curtea nu s-a pronunțat însă cu privire la **reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra unor terenuri proprietate publică a statului, terenuri aflate în domeniul public înainte de naționalizarea terenurilor forestiere** și oportunitatea instituirii unei **măsuri reparatorii de compensare cu bunuri oferite în echivalent – terenuri forestiere aflate în proprietatea publică a statului înainte de 1948 – raportată la protejarea interesului public**, prin altele „*neglijându-se faptul că pădurile nu pot fi asimilate terenurilor agricole*”, astfel cum s-a arătat mai sus, având în vedere **regimul silvic** aplicabil terenurilor forestiere, regim fundamental diferit de regimul aplicabil terenurilor agricole.

Mai mult decât atât, Curtea reține în motivarea Deciziei, următoarele:

„36. Ca și în cazul terenurilor agricole [art. 12 alin. (1) din lege] este instituită o ordine de atribuire a terenurilor forestiere aflate în proprietatea statului, și anume: a) pe terenurile forestiere predate în temeiul [Legii nr. 18/1991](#), 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 (...) 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) [[art. 18 din Normele de aplicare ale Legii nr. 165/2013](#)]. **Curtea observă că reglementarea unei ordini de atribuire nu este întâmplătoare, astfel încât atribuirea terenurilor reglementate la litera c), respectiv terenuri aflate în proprietatea statului înainte de naționalizarea terenurilor forestiere instituită prin Constituția din 1948, se face sub condiția epuizării terenurilor din categoriile anterioare.**

37. Prin urmare, analizând comparativ [Legea nr. 165/2013](#), pe de o parte, și legislația cu caracter reparator anterioră, pe de altă parte, Curtea constată, 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 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.**

38. Situația premisă a acestei opțiuni a legiuitorului o reprezintă imposibilitatea reconstituirii dreptului de proprietate privată pe vechiul amplasament, atunci când **terenurile situate pe acest amplasament au fost atribuite, în mod legal, altor persoane. (...)**”

Considerentele Curții, privite din perspectiva aspectelor prezentate la pct. I supra, considerăm că nu sunt acoperite, având în vedere faptul că **inițiativa legislativă nu este însoțită de o analiză** care să ateste cel puțin faptul că a fost **îndeplinită „condiția epuizării terenurilor din categoriile anterioare”**, precum și că s-a asigurat că **terenurile aflate pe vechiile amplasamente au fost atribuite în mod legal.**

Inițiativa legislativă în cauză propune reconstituirea dreptului de proprietate pe terenuri forestiere „*chiar dacă acestea s-au aflat în proprietatea statului român înainte de anul 1948*”, însă **fără a ține cont de faptul că aceste terenuri se află în domeniul public al statului tocmai pentru că sunt afectate uzului și interesului public**, aspecte reținute de Curtea Constituțională în chiar Decizia de mai sus:

„39. În prezenta cauză, analizând reglementarea criticată, în contextul mai larg al restituirii în natură a terenurilor forestiere prin legile reparatorii, Curtea reține că prevederile legale criticate sunt dispoziții ce concretizează voința legiuitorului de restituire totală - *restitutio in integrum* - a bunurilor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, în acord cu principiul reparației echitabile enunțat prin [art. 2 lit. b\) din Legea nr. 165/2013](#). În scopul finalizării procesului de restituire, **statul pune la dispoziția persoanelor îndreptățite inclusiv terenurile forestiere care se regăsesc, la momentul cererii de restituire, în domeniul public**, însă, prin derogare de la prevederile legii generale în materie, respectiv [art. 10 alin. \(2\) din Legea nr. 213/1998](#) privind bunurile proprietate publică, nu mai instituie, așa cum a prevăzut pentru situația restituirii terenurilor agricole, condiția trecerii acestora din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia.

40. Este general acceptat că o lege specială poate institui o derogare de la legea generală în aceeași materie, în acord cu principiul de drept specialia generalibus derogant și cu normele de tehnică legislativă în vigoare ([art. 15 - Reglementări speciale și derogatorii din Legea nr. 24/2000](#) privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010), însă prin derogarea instituită nu pot fi lipsite de eficiență dispoziții din Legea fundamentală. Potrivit dispozițiilor [art. 136 alin. \(4\) din Constituție](#), **bunurile proprietate publică sunt inalienabile, acest caracter juridic al dreptului de proprietate publică determinând imposibilitatea înstrăinării lor, fiind scoase din circuitul civil general.**

41. **Prin urmare, 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.**

În egală măsură, în [Decizia nr.685 din 30 septembrie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.I din Legea pentru modificarea 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, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.46/2008 - Codul silvic](#), Curtea Constituțională reține similar că:

„46. Prin urmare, având în vedere cele statuate în deciziile anterior menționate, precum și în Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 180, Curtea mai reține că, în prezenta cauză, **în lipsa transferului interdomenial al terenurilor supuse retrocedării, prin hotărâre a Guvernului, în condițiile legii, se eludează controlul judecătoresc asupra actelor administrative (hotărâri de Guvern) de trecere a bunurilor respective din domeniul public al**

statului în domeniul privat al acestuia, exercitat în temeiul art.361 alin.(1) și în condițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.154 din 7 decembrie 2004, control garantat prin art.126 alin.(6) din Constituție.

47. De asemenea, având în vedere cele statuate prin Decizia nr.395 din 13 iunie 2017, anterior citată, Curtea mai reține că este întemeiată și critica privind încălcarea art.147 alin.(4) din Constituție, deoarece nu sunt respectate deciziile Curții Constituționale **cu privire la restituirea terenurilor forestiere aparținând domeniului public al statului, care trebuie să se realizeze numai după trecerea prealabilă a acestor terenuri în domeniul privat al statului, în condițiile legii.**"

Trebuie reținut că **soluția legislativă în discuție, pentru care solicităm sesizarea Curții Constituționale, păstrează aceeași direcție deficitară**, prin formularea cuprinsă în modificare și completare adusă la art. 13 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, respectiv:

*„(...) Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere **aflate în domeniul public al statului la data soluționării cererii** se face în condițiile legii,(...)”.*

În plus, prin soluția legislativă propusă considerăm că se crează **„discriminări sub aspectul tratamentului juridic aplicabil unor persoane aflate în situații juridice identice”**, astfel cum a statuat Curtea Constituțională, deoarece *„simpla împrejurare de fapt - soluționarea cu întârziere a notificărilor de către entitățile investite de lege sau soluționarea definitivă a cauzelor aflate pe rolul instanțelor judecătorești în intervalul de activitate a dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Legea nr. 165/2013, în forma inițială - nu se poate constitui în argument care să justifice în mod obiectiv și rezonabil aplicarea unui tratament juridic diferit persoanelor îndreptățite la măsura reparatorie prin compensarea cu un alt bun oferit în echivalent, generând încălcarea prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție”* ([Decizia nr. 210/2014](#)). **„Succesiunea în timp a dispozițiilor legale este de natură să genereze instabilitatea raporturilor juridice** reglementate de Legea nr. 165/2013, **lipsa de coerență și de previzibilitate a normelor adoptate în materia măsurilor reparatorii prin echivalent afectând în mod grav principiul securității raporturilor juridice, expresie a principiilor constituționale privind statul de drept și obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, consacrate de art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală”**, sunt aspecte reținut de Curtea Constituțională în cadrul aceleiași Decizii, dar care sunt valabile și în ceea ce privește inițiativa legislativă în cauza de față.

În practică, vor fi discriminate persoanele care au primit compensare sub formă de puncte și care nu mai pot reveni pentru a obține restituirea în natură prin echivalent (dat fiind disponibilul de terenuri forestiere aflate în proprietatea statului). Totodată, pentru **acordarea de măsuri compensatorii sub formă de puncte intervine caducitatea, ca efect ex nunc, sub condiția suspensivă a epuizării „fondului forestier proprietate privată a statului, care a trecut în condițiile legii, din proprietatea publică a statului în proprietatea privată a acestuia, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate”**.

De remarcat faptul că această modificare a legii survine din păcate din nou într-un moment în care sectorul forestier și politicile forestiere din România se regăsesc în situații similare celor descrise în rapoatele aminite mai sus, agravant fiind chiar faptul că urmează o revizuire a cadru legislativ (promovarea și aprobarea unui nou³ Cod silvic) care propune o liberalizare a tăierilor pentru mica proprietate privată, ce nu va permite instituirea unui cadru de gestionare durabilă a pădurilor.

Având în vedere toate aspectele de drept sesizate mai sus, cu deosebit respect vă solicităm **exercitarea atributului instituției Avocatul Poporului de a sesiza Curtea Constituțională a României, anterior promulgării, cu privire la neconstituționalitatea inițiativei legislative** având titlul [Lege pentru modificarea 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, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 46/2008 Codul silvic \(înregistrată la Camera Deputaților cu nr. \[PL-x nr. 188/2020/2021 Proiect de Lege privind unele măsuri pentru deblocarea procesului de restituire a terenurilor către foștii proprietari\]\(#\) – forma reexaminată ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 685/2020\), adoptată de plenul Camerei Deputaților în data de 28 iunie 2023 și trimisă spre promulgare azi, 3 iulie 2023.](#)

Prezenta solicitare este formulată în aplicarea art. 15 alin. (1) lit. h) și art. 16 din [Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului](#), republicată.

Cu deosebită considerație,

Radu Vlad, Coordonator Proiecte Regionale Forestiere



Întocmit: Costea Antoanela, consilier juridic



³ <https://proiect.codsilvic.ro/raport-5-proiectul-noului-cod-silvic-prima-schita/>