



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. Eugeniu Carada , nr. 3, Sector 3, București



Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro



Domnului Augustin Zegrean,

Președintele Curții Constituționale

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 13 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă transmitem alăturat, excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 214/2011 pentru organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din data de 21 noiembrie 2011.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Prof. univ. dr. Gheorghe Iancu

București, 26 aprilie 2012



*Excepție de neconstituționalitate
referitoare la dispozițiile
Legii nr. 214/2011 pentru organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor*

Motive de neconstituționalitate:

Legea nr. 214/2011 pentru organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor, în ansamblul său, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din data de 21 noiembrie 2011, contravine prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituția României.

Prin Legea nr. 214/2011 s-a urmărit instituirea cadrului juridic pentru organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor și posibilitatea înființării asociațiilor speciale de pășunat. Scopul acestei legi este reglementarea unitară a pajiștilor, precum și punerea în valoare și folosirea optimă a acestora.

Prin dispozițiile art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, potrivit căroră „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie” este instituită o obligație generală, impusă tuturor subiectelor de drept. Această obligație revine și autorității legiuitoare, care, în activitatea de legiferare, trebuie să respecte Legea fundamentală a țării și să asigure calitatea legislației. Aceasta întrucât, pentru a respecta legea, ea trebuie cunoscută și înțeleasă, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, așadar să ofere securitate juridică destinatarilor săi.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în strânsă legătură cu principiul general al legalității, prevăzut de textul constituțional menționat, în jurisprudența sa a statuat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia, instituind și o serie de repere pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru asigurarea acestor exigențe (cauze precum *Sunday Times* contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, 1979, *Reckvenyi* contra Ungariei, 1999, *Rotaru* împotriva României, 2000, *Damman* împotriva Elveției, 2005).

Astfel, „o normă este «previzibilă» numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita” (Cazul Rotaru împotriva României, 2000), iar „cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă” (Cazul Sunday Times împotriva Regatului Unit, 1979).

Pe de altă parte, Curtea Constituțională s-a pronunțat într-o serie de decizii cu privire la accesibilitatea și previzibilitatea unei legi (Decizia nr. 1/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale și a alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat din anul 2012, precum și pentru modificarea și completarea titlului I al Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali).

Din analiza dispozițiilor supuse controlului de constituționalitate, am constatat că, legea, în ansamblul ei, prin modul deficitar de redactare, nu corespunde exigențelor de tehnică legislativă specifice normelor juridice, întrucât, nu îndeplinește cele patru criterii de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pentru ca subiectul de drept vizat să își poată conforma conduita, astfel încât să evite consecințele nerespectării lor.

Lipsa de claritate și previzibilitate a dispozițiilor art. 25 alin. (1) din Legea nr. 214/2011, potrivit căreia „pajiștile de munte și de baltă sunt: golurile de munți pășunabile, pășunile situate în regiunea montană, pădurile pășunabile și pășunile împădurite, precum și cele situate în zonele inundabile ale râurilor și în Lunca Dunării și aparțin domeniului public al statului” poate conduce la aplicarea incorectă a legii.

Astfel, referitor la această critică de neconstituționalitate menționăm că, potrivit **art. 2 alin. (2) lit. d)** din *Codul silvic* „termenul *pădure* include **pășunile împădurite** cu consistența mai mare sau egală cu 0,4, calculată numai pentru suprafața ocupată efectiv de vegetația forestieră”, iar sintagma **pădurile pășunabile** nu este definită în legislația de specialitate.

Cu privire la **pășunile împădurite**, la care fac referire dispozițiile Legii nr. 214/2011 și care pot fi concesionate, Codul silvic, la **art. 53**, a instituit interdicția pășunatului în păduri, în perdelele forestiere de protecție și în perimetrele de ameliorare a terenurilor degradate sau în

alunecare. Prin excepție de la această interdicție, în caz de forță majoră, autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură sau unitățile teritoriale de specialitate ale acesteia, după caz, **pot aproba pășunatul în fondul forestier**, dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții: a) se desfășoară pe durată limitată; b) se practică doar în anumite perimetre ale pădurii; c) solicitările de aprobare aparțin autorităților publice locale; d) s-a obținut acordul proprietarului; e) este solicitat în cazuri temeinic justificate.

Trebuie avut în vedere și faptul că în pădurile pășunabile nu se poate permite accesul anumitor categorii de animale domestice, cum ar fi bovinele, caprinele, cabalinele, întrucât acestea pot aduce daune iremediabile vegetației forestiere, prin afectarea florei și faunei existente. Pădurea are propriile ei legi și reguli biologice de care, în adoptarea unei legi, trebuie să se țină cont, altfel, prin reglementarea incoerentă a pășunatului în pădurile pășunabile putem risca să nu mai avem nici pădure și nici pășune de calitate.

Or, potrivit prevederilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în două sau mai multe acte normative, pentru sublinierea unor conexiuni legislative utilizându-se norme de trimitere. Totodată, în conformitate cu alin. (2), în cazul existenței unor paralelisme, acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice, ceea ce nu s-a realizat în situația criticată.

Legea nr. 214/2011, în ansamblul ei, este deficitară și în ceea ce privește folosirea noțiunilor de proprietate publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale și domeniul public. Potrivit dispozițiilor Legii nr. 215/2001 unitățile administrativ-teritoriale sunt: comuna, orașul și județul, noțiunile cu care operează legiuitorul fiind, așadar: comunal, orășenesc și județean. În legea criticată, însă, la art. 7 sunt utilizate noțiunile de pajiști comunale și urbane aflate în proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale..

Prin urmare, apreciem că pentru o rigurozitate legislativă noțiunile utilizate în Legea nr. 214/2011 ar fi trebuit corelate cu prevederile Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată.

Un alt exemplu în acest sens îl reprezintă folosirea sintagmei „unitate administrativ-teritorială locală”, or, Legea nr. 215/2001 operează cu sintagmele „unitate administrativ-teritorială” și „autorități ale administrației publice locale”. Această lipsă de rigurozitate poate conduce la crearea unor confuzii sau chiar un blocaj în aplicarea dispozițiilor legale cu privire la regimul juridic al pajiștilor care pot fi concesionate, având în vedere atât prevederile art. 136 alin. (2) și (4) din Constituție, precum și drepturile reale corespunzătoare proprietății publice instituite de Codul civil (art. 866 – art. 875).

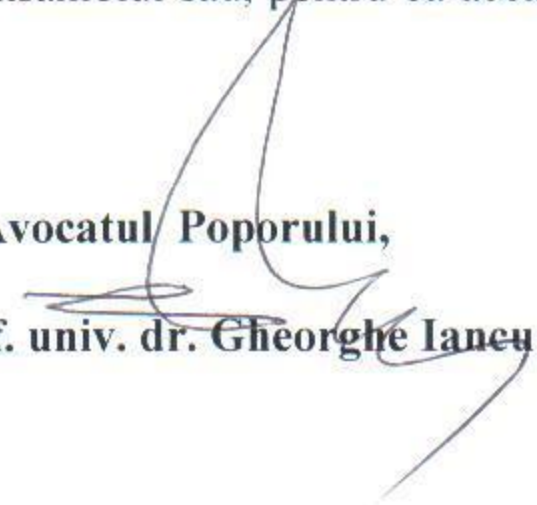
Cu privire la organizarea serviciului public pentru menținerea, întreținerea și utilizarea pajiștilor aflate în domeniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale instituit de art. 14 alin. (2) din Legea nr. 214/2011, constatăm că legiuitorul nu a reglementat în mod concret organizarea și funcționarea acestui serviciu public și nici nu a avut în vedere resursele financiare necesare desfășurării activității. Or, potrivit art. 138 alin. (5) din Constituție „nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

Se poate susține că argumentele de neconstituționalitate se întemeiază pe aspecte ce țin de aplicarea și interpretarea legii. Cu toate acestea, în cazul de față, folosirea de către legiuitor a unor termeni, noțiuni și clasificări imprecise, vagi, care lasă loc interpretărilor este de natură să conducă la deturnarea legii de la atingerea scopului propus și la neconstituționalitatea acesteia, care își au sorginea în lipsa de accesibilitate și previzibilitate a normei juridice.

Pentru ca Legea nr. 214/2011 să poată fi aplicată este necesar ca dispozițiile acesteia să fie clare, precise, adecvate, proporționale, care să nu dea naștere la interpretări și aplicări diferite din partea persoanelor împuternicite și a autorităților publice cu atribuții în domeniu.

În contextul celor de mai sus, apreciem că instanța de contencios constituțional trebuie să sancționeze lipsa de previzibilitate a dispozițiilor Legii nr. 214/2011, determinată de inexistența unor reglementări clare și precise în privința organizării, administrării și exploatării pajiștilor, care duc la un blocaj în aplicarea acesteia.

Având în vedere cele expuse mai sus, considerăm că motivele invocate justifică solicitarea noastră de a se constata **neconstituționalitatea** prevederilor Legii nr. 214/2011 pentru organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din data de 21 noiembrie 2011, în ansamblul său, pentru că aceasta contravine prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituția României.

Avocatul Poporului,

Prof. univ. dr. Gheorghe Ianeu

București, 26 aprilie 2012