

RAPORT SPECIAL

**referitor la lipsa unor dispoziții legale privind acordarea
despăgubirilor pentru servituțile legale instituite în vederea
desfășurării unor activități economice de interes general**

I. Scopul raportului special

În conformitate cu dispozițiile constituționale și legale, instituția Avocatul Poporului are drept scop apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice și regiile autonome. În acest sens, potrivit prevederilor art. 26 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dacă Avocatul Poporului constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, va prezenta un raport, conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, primului-ministru.

Prezentul raport își propune să evidențieze problemele cu care se confruntă persoanele fizice al căror drept de proprietate privată este limitat în interesul desfășurării unor activități economice prin următoarele acte normative: Legea minelor nr. 85/2003, Legea nr. 238/2004 a petrolului, Legea energiei electrice nr. 13/2007 și Legea gazelor nr. 351/2004.

Pe de altă parte, raportul special urmărește îmbunătățirea legislației în materie, în vederea optimizării serviciilor de utilitate publică, dar, în același timp, și asigurarea unei protecții efective a proprietarilor ale căror terenuri sunt afectate.

II. Dreptul de proprietate privată și limitările constituționale ale acestuia

Raportul special de față are în vedere **dreptul de proprietate privată, ca drept fundamental**, în raport cu puterea, care îi reglementează conținutul și îl garantează, contribuind astfel la modelarea și organizarea economică și socială a statului. Constituția României, în art. 44 alin. (1) și alin. (2) stabilește că *„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 (...)”*.

De altfel, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 3 din 3 februarie 1993 a statuat că **„dreptul de proprietate este un drept natural, individual, permanent, transmisibil și inegal, iar reglementarea acestui drept se regăsește în legislație”**.

Corelativ dreptului de proprietate, statului îi revine obligația de ocrotire a proprietății indiferent de titularul ei, iar ocrotirea acesteia este una din valorile majore ale unui stat de drept.

Pe de altă parte, dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci comportă anumite limitări. Constituția reglementează câteva limitări ale dreptului de proprietate. Aceste limitări se pot grupa în două categorii, și anume limitări *in rem* (referitoare la bunuri) și limitări *in personam* (referitoare la persoane).

Limitările *in rem*, prevăzute de Legea fundamentală sunt următoarele: *bunurile care constituie obiect exclusiv al proprietății publice, exproprierea și naționalizarea, lucrările de interes general, averea dobândită licit care nu poate fi confiscată*. Limitările *in personam*, stabilite prin Constituție sunt: *obligația proprietarului de a respecta normele prevăzute de lege sau obiceiul locului referitoare la protecția mediului înconjurător, asigurării bunei vecinătăți și a respectării celorlalte sarcini prevăzute de aceste norme pentru proprietar, respectiv dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute de legea organică, precum și prin moștenirea legală*.

Prezintă importanță, pentru raportul special de față, limitarea prevăzută de dispozițiile art. 44 alin. (5) Constituție potrivit căroră „*Pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorității*”. Astfel, pentru lucrări de interes general, autoritățile publice au posibilitatea folosirii subsolului oricărei proprietăți imobiliare (terenuri) cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse. Dauna reprezintă atingerea persoanei sau a bunurilor persoanei vătămate, iar prejudiciul constă în lezarea intereselor patrimoniale sau extrapatrimoniale, care sunt urmarea acestei atingeri. În totalitatea sa, prejudiciul cuprinde atât pierderea efectivă (*damnum emergens*), cât și lipsa câștigului ori a beneficiului pe care l-ar fi realizat persoana vătămată (*lucrum cessans*).

Așadar, limitarea exercițiului dreptului de proprietate prin folosirea de către o autoritate publică a subsolului unei proprietăți **trebuie să fie justificată de un interes general și trebuie însoțită, obligatoriu și de acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciul produs proprietarului.** Cuantumul acestor despăgubiri se calculează proporțional cu paguba produsă și se stabilește de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, de către instanța de judecată, conform art. 44 alin. (6) din Constituție.

Observăm că, **obligația autorității publice de a-l despăgubi pe proprietar se referă la daunele provocate solului, plantațiilor sau construcțiilor, dar și la alte daune imputabile, sintagmă care poate include imposibilitatea proprietarului de a realiza construcții pe terenul afectat, scăderea valorii de circulație a terenului sau construcțiilor pe piața liberă.**

III. Limite legale ale dreptului de proprietate privată instituite în interesul desfășurării unor activități economice:

a) Legea minelor nr. 85/2003 instituie următoarele limitări ale dreptului de proprietate privată:

- instituirea în favoarea titularului activității miniere a unui drept de servitute legală de trecere asupra terenurilor necesare accesului în perimetrele de exploatare sau explorare și oricăror alte activități pe care acestea le implică;
- exercitarea dreptului de servitute legală de trecere se face contra plății unei rente anuale către proprietarii terenurilor afectate de aceasta;
- exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

b) Legea petrolului nr. 238/2004 prevede următoarele limitări ale dreptului de proprietate privată:

- asupra terenurilor necesare accesului în perimetrele de explorare sau exploatare și asupra terenurilor necesare oricăror activități pe care acestea le implică se instituie, în favoarea titularului de licență, un drept de servitute legală;
- asupra terenurilor aflate în proprietatea terților, cuprinse în zonele de protecție și de siguranță, se stabilește un drept de servitute legală;
- exercitarea dreptului de servitute legală se face contra plății unei rente anuale către proprietarii terenurilor afectate de acesta, pe baza convenției încheiate între părți cu respectarea

prevederilor legale, în termen de 60 de zile de la comunicarea către proprietarii de terenuri a unei notificări scrise din partea titularilor de acorduri și/sau permise;

- dreptul de acces în perimetrul de operare a conductelor este diferențiat în funcție de natura operațiunilor ce urmează a se efectua, respectiv permanent sau ocazional;

- exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

c) Legea nr. 13/2007 a energiei electrice reglementează următoarele limitări ale dreptului de proprietate privată:

- instituirea unui drept de uz în favoarea titularilor autorizațiilor de înființare și titularilor licențelor, asupra terenurilor și bunurilor proprietate privată a terților și asupra activităților desfășurate de aceștia în vecinătatea capacității energetice, pentru executarea lucrărilor necesare realizării sau re tehnologizării capacității energetice, obiect al autorizației și pentru asigurarea funcționării normale a capacității, obiect al autorizației de înființare, pentru reviziile, reparațiile și intervențiile necesare;

- instituirea unui drept servitute de trecere subterană, de suprafață sau aeriană pentru instalarea de rețele electrice sau alte echipamente aferente capacității energetice și pentru acces la locul de amplasare a acestora;

- indemnizațiile și despăgubirile acordate sunt prevăzute într-o convenție-cadru aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 135/2011 pentru aprobarea regulilor procedurale privind condițiile și termenii referitori la durata, conținutul și limitele de exercitare a drepturilor de uz și servitute asupra proprietăților private afectate de capacitățile energetice, a convenției-cadru, precum și a regulilor procedurale pentru determinarea cuantumului indemnizațiilor și a despăgubirilor și a modului de plată a acestora;

- în cazul în care, cu ocazia intervenției pentru re tehnologizări, reparații, revizii sau avarii se produc pagube proprietarilor din vecinătatea capacităților energetice, titularii de licență au obligația să plătească despăgubiri;

- proprietarii terenurilor și titularii activităților afectați de exercitarea de către titularii de licență și autorizații a drepturilor de uz și servitute, vor fi despăgubiți pentru prejudiciile cauzate acestora;

- în situația în care terenul necesar pentru înființarea și funcționarea capacității energetice este proprietate privată a unui terț, solicitantul autorizației de înființare are ca primă

opțiune cumpărarea terenului de la proprietar sau să inițieze procedura legală de expropriere a terenului pentru cauză de utilitate publică, cu despăgubirea proprietarului, și să obțină concesiunea acestuia, pe durata existenței capacității energetice;

- interdicția persoanelor fizice și juridice de a efectua construcții și săpături de orice fel sau să înființeze plantații în zona de siguranță a rețelelor electrice de transport și a rețelelor electrice de distribuție, fără acordul operatorului de transport și de sistem;

- în situația în care proprietarii solicită eliberarea terenurilor afectate de instalațiile de distribuție a energiei electrice, aceștia trebuie să suporte cheltuielile pentru modificarea generată.

d) Legea gazelor nr. 351/2004 instituie următoarele limitări ale dreptului de proprietate privată:

- dreptul de uz instituit în favoarea concesionarilor din sectorul gazelor naturale, asupra terenurilor și bunuri proprietate privată a persoanelor fizice sau juridice, precum și asupra activităților desfășurate de persoane fizice sau juridice în vecinătatea capacităților pentru executarea lucrărilor necesare în vederea realizării, reabilitării sau re tehnologizării capacității și pentru asigurarea funcționării normale a capacității prin efectuarea reviziilor, reparațiilor și a intervențiilor necesare;

- dreptul de servitute legală de trecere subterană, de suprafață sau aeriană pentru instalarea de rețele, conducte, linii sau de alte echipamente aferente capacității și pentru accesul la locul de amplasare a acestora;

- proprietarii terenurilor și titularii activităților afectați de exercitarea de către concesionarii din sectorul gazelor naturale a drepturilor de uz și servitute, vor fi despăgubiți pentru prejudiciile cauzate acestora;

- interdicția realizării oricărui fel de construcții în zona de siguranță a conductelor de gaze naturale;

- în cazul în care, în mod excepțional, este necesar ca pe terenul pe care este amplasată rețeaua de alimentare cu gaze naturale să se execute o construcție, proprietarul va suporta toate cheltuielile de modificare a traseului rețelei.

IV. Autoritățile implicate în aplicarea legilor care fac obiectul raportului special.

Agenția Națională pentru Resurse Minerale are următoarele atribuții principale:

a) în domeniul resurselor miniere:

- stabilește clauzele și condițiile licențelor/permiselor, acordă și emite licențele/permisele prevăzute de lege și reglementează derularea activităților miniere prin norme și instrucțiuni tehnice privind derularea activităților miniere;

- urmărește aplicarea măsurilor stabilite pentru protecția suprafeței și a subsolului, în cursul și după terminarea activităților miniere, în conformitate cu prevederile legale;

- controlează respectarea de către titular a prevederilor din licență/permis, precum și a celor din normele și instrucțiunile din domeniu și dispune măsuri pentru impunerea acestora;

- avizează documentațiile privind executarea activităților miniere, precum și documentațiile de încetare a activităților miniere, numai cu prevederea și aprobarea, conform legii, a măsurilor de protecție a mediului și de reconstrucție ecologică;

- instituie perimetre de protecție hidrogeologică pentru zăcămintele de ape subterane minerale naturale, geotermale și termominerale, de nămoluri și de turbe terapeutice și avizează instituirea perimetrelor de protecție sanitară;

- elaborează normele și instrucțiunile tehnice pentru aplicarea Legii nr. 85/2003, cu asistența ministerelor interesate;

- constată și notifică nerespectarea prevederilor Legii nr. 85/2003;

- elaborează proiecte de legi și proiecte de hotărâri ale Guvernului pentru activitățile miniere.

b) în domeniul resurselor de petrol:

- urmărește aplicarea măsurilor stabilite pentru protecția suprafeței și a subsolului în cursul operațiunilor petroliere;

- controlează respectarea de către concesionar a prevederilor din acordul petrolier, precum și a celor din normele și instrucțiunile din domeniu și dispune măsuri pentru respectarea acestora;

- emite norme și instrucțiuni tehnice cu caracter obligatoriu, pentru ducerea la îndeplinire a prevederilor Legii nr. 238/2004;
- constată executarea de activități fără permis sau acord petrolier și o aduce la cunoștință organelor de stat competente.

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei are atribuții atât în domeniul energiei electrice, cât și în domeniul gazelor naturale:

a) atribuții în domeniul energiei electrice

- stabilește reglementări cu caracter obligatoriu pentru operatorii economici din sectorul energiei electrice;
- exercită controlul cu privire la respectarea de către operatorii economici din sectorul energiei electrice a reglementărilor emise, a sistemului de prețuri și tarife în vigoare și aplică sancțiuni în cazul nerespectării acestora;
- elaborează, în conformitate cu prevederile legale, regulamentul de constatare, notificare și sancționare a abaterilor de la reglementările emise în domeniu;
- urmărește aplicarea reglementărilor specifice în domeniul energiei electrice;

b) atribuții în domeniul gazelor naturale

- elaborează și aprobă reglementări și norme tehnice la nivel național care stabilesc criteriile de siguranță tehnică, cerințele tehnice minime de proiectare, execuție și exploatare, necesare pentru funcționarea în condiții de eficiență și siguranță a obiectivelor din domeniul gazelor naturale;
- elaborează și propune spre aprobare Guvernului regulamentele privind accesul terților la conductele din amonte, conductele de tranzit, la depozitele de înmagazinare, la sistemele de transport și de distribuție a gazelor naturale.

V. Aspecte semnalate prin petițiile adresate Avocatului Poporului, referitoare la modul de aplicare a Legii minelor nr. 85/2003, Legii nr. 238/2004 a petrolului, Legii energiei electrice nr. 13/2007 și a Legii gazelor nr. 351/2004.

Instituția Avocatul Poporului a fost sesizată în repetate rânduri cu privire la anumite dificultăți întâmpinate de către petenți:

- amplasarea abuzivă a stâlpilor de la rețelele electrice pe terenuri proprietate privată fără să fi operat o expropriere sau să se fi acordat despăgubiri în acest sens;

- lipsa obligației concesionarilor de servicii publice la plata unei chirii lunare pentru suprafețele de teren ocupate;

- refuzul încheierii unor convenții-cadru cu motivarea că legislația în vigoare prevede această posibilitate numai în ceea ce privește terenurile afectate de capacitățile energetice care se vor realiza după intrarea în vigoare a Legii nr. 13/2007, nu și înainte de acest termen;

- amplasarea stâlpilor de înaltă tensiune în apropierea locuințelor, ceea ce poate conduce la afectarea stării de sănătate;

- imposibilitatea folosirii terenurilor proprietate privată pentru edificare de construcții sau cultivarea produselor agricole.

VI. Identificarea problemelor ridicate de legislația în materie

Din analiza prevederilor Legii minelor nr. 85/2003, Legii petrolului nr. 238/2004, Legii nr. 13/2007 a energiei electrice și a Legii gazelor nr. 351/2004, am constatat că numai unele acte normative prevăd plata unor rente pentru exercitarea dreptului de uz sau servitute și a unor despăgubiri pentru prejudiciile create cu ocazia intervenției asupra rețelelor de transport și distribuție. În acest sens, menționăm prevederile art. 7 alin. (2) din Legea minelor nr. 85/2003, art. 7 alin. (2) din Legea petrolului nr. 238/2004.

Atât în Legea gazelor, cât și în Legea energiei electrice nu este prevăzută plata rentelor pentru exercitarea dreptului de uz sau servitute. Acestea reglementează doar acordarea de despăgubiri proprietarului pentru prejudiciile create de titularii de licență cu ocazia intervenției pentru rețehnologizări, reparații, revizii sau avarii.

Față de acestea, apreciem că, deși actele normative menționate reglementează activități care reprezintă servicii publice, pentru menținerea unui just echilibru între interesul general și cel particular și în virtutea principiului echității și al dreptului proprietarului la respectarea bunurilor sale, se impune acordarea unei despăgubiri care să acopere prejudiciile suportate de proprietar, prin restrângerea prerogativelor dreptului său de proprietate privată.

Facem precizarea că, **despăgubirile prevăzute de Legea energiei electrice se acordă doar titularilor dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, pe care au fost realizate capacități energetice după intrarea în vigoare a acesteia, respectiv 23 februarie 2007**, ceea ce, în opinia noastră, reprezintă o încălcare a principiului egalității cetățenilor în fața legii.

De asemenea, am constatat că aceste acte normative nu conțin o reglementare clară, concretă, cu privire **la zonele de siguranță sau la zonele de protecție**, or, acest aspect prezintă o importanță deosebită nu numai prin prisma garantării dreptului de proprietate privată, ci și a dreptului la orotirea sănătății sau a însuși dreptului la viață. Exemplificativ în acest sens, menționăm situația din municipiul Baia Mare, județul Maramureș, unde în apropierea unor imobile cu destinația de locuințe funcționează o stație electrică de transformare.

Totodată, s-a constatat că, **niciuna dintre legile analizate nu prevede acordarea de despăgubiri în situațiile în care sunt prevăzute interdicții de construire**. Or, **prin instituirea acestui tip de interdicție se aduce o gravă atingere dreptului de proprietate, nu numai prin controlul folosirii bunurilor, ci și prin reducerea considerabilă a valorii economice a terenurilor afectate**.

Observăm că, obligația despăgubirii proprietarului pentru restrângerea prerogativelor dreptului său de proprietate nu este reglementată în mod corespunzător la nivelul acestor legi speciale, nu numai prin raportare la prevederile constituționale, cât și față de cele ale Convenției Europene a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale.

Astfel, potrivit art. 1 Protocolul 1 al C.E.D.O., orice persoană are dreptul la respectarea bunurilor sale și nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa, decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional, jurisprudența Curții Europene fiind foarte bogată în materia limitării exercitării dreptului de proprietate.

În cauza Sporrang și Lonroth contra Suediei, Curtea a reținut că nu a operat o expropriere de fapt a proprietarilor, cât timp aceștia puteau să-și folosească bunurile, să le vândă, să le lase moștenire, să le doneze sau să le ipotecheze. Cu toate acestea, interdicțiile de construire, pierderea posibilității de a vinde imobilele în condiții normale de piață, deși lasă intact, din punct de vedere juridic, dreptul celor interesați de a dispune de bunurile lor și de a le folosi, sunt totuși în măsură să reducă semnificativ posibilitatea practică a acestora de a-l exercita. În consecință, dreptul de proprietate devine precar, fiind afectat în însăși substanța sa, așa încât interdicțiile arătate se constituie într-o povară specială și excesivă pe care ar putea-o face legitimă numai posibilitatea de a reclama scurtarea duratei interdicției sau aceea de a cere reparații.

În cauza Mellacher și alții contra Austriei sau în cauza James și alții contra Marii Britanii, Curtea recunoaște competența statului de a reglementa folosința unor bunuri proprietate privată atunci când se urmărește un scop de interes general dar, în aceeași măsură, nu trebuie pierdute din vedere imperativele de protejare a interesului individual iar păstrarea raportului de proporționalitate implică acordarea unei despăgubiri, dreptul de indemnizare fiind un element constitutiv al dreptului de proprietate.

VII. Propuneri privind completarea legislației

Prin actele normative analizate, respectiv Legea minelor nr. 85/2003, Legea petrolului nr. 238/2004, Legea nr. 13/2007 a energiei electrice și Legea gazelor nr. 351/2004, **este reglementată desfășurarea unor servicii publice, a căror realizare afectează în mod asemănător dreptul de proprietate privată a terților.** Având în vedere că prin reglementarea unor drepturi de uz sau servitute în favoarea titularilor de licențe, prin instituirea unor interdicții de construire sau prin pagubele produse cu ocazia efectuării de lucrări specifice, este afectat în mod asemănător dreptul de proprietate privată al terților, **apreciem că se impune o reglementare unitară a legislației în domeniu.**

Astfel, **pentru asigurarea unei protecții reale a dreptului de proprietate privată,** a principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, și nu în ultimul rând, pentru respectarea dreptului la ocrotirea sănătății și dreptului la viață a proprietarilor afectați de desfășurarea unor activități economice ce constituie servicii publice, facem următoarele

propuneri de completare a Legii minelor nr. 85/2003, Legii petrolului nr. 238/2004, Legii nr. 13/2007 a energiei electrice și Legii gazelor nr. 351/2004:

1. dreptul de uz și dreptul de servitute asupra terenurilor proprietatea terților, instituit în favoarea titularilor de licențe, să nu se exercite cu titlu gratuit, ci numai contra plății unei rente;

2. în cazul instituirii oricăror interdicții de natură să restrângă dreptul de folosință asupra terenurilor proprietate privată, să se acorde despăgubiri proporțional cu gradul de afectare;

3. în cazul producerii unor prejudicii cu ocazia efectuării lucrărilor de specialitate, se vor acorda despăgubiri în funcție de valoarea prejudiciului produs;

4. stabilirea cu exactitate a zonelor de protecție și a zonelor de siguranță;

5. reglementarea posibilității ca, în situația în care gradul de afectabilitate a terenului este ridicat, titularii de licențe să ofere la schimb alte terenuri, de valoare similară.

VIII. Alte propuneri

1. transmiterea Raportului special Primului ministru al Guvernului României și Președinților celor două Camere ale Parlamentului României;

2. sesizarea Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea dispozițiilor art. 90, art. 91 și art. 96 lit. a) din Legea gazelor nr. 351/2004, cu modificările și completările ulterioare;

3. sesizarea Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea dispozițiilor art. 16 alin. (5) din Legea energiei electrice nr. 13/2007, cu modificările și completările ulterioare.

București, 14 mai 2012