

Parlamentul României Senat

Comisia pentru constituționalitate
libertăți civile și monitorizare a executării hotărârilor Curții Europene
a Drepturilor Omului

Nr.LXVIII/323/2016

RAPORT

la Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015 pentru modificarea și completarea 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 a art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România

În conformitate cu prevederile art.146 alin.(2) din Regulamentul Senatului, republicat, **Comisia pentru constituționalitate, libertăți civile și monitorizare a executării hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului**, prin adresa nr.L396/2015 din 16 februarie 2016, a fost sesizată de către Biroul permanent al Senatului, în vederea dezbaterii și elaborării raportului *asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015 pentru modificarea și completarea 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 a art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr.889 din 16 noiembrie 2015.*

În temeiul art.146 lit.a) din Constituție, al art.11 lit.A. a) și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Președintele României a transmis Curții Constituționale sesizarea referitoare la neconstituționalitatea dispozițiilor *Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015 pentru modificarea și completarea 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 a art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România.*

În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Președintele României susține că, potrivit modificărilor introduse, președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor nu va mai fi asimilat calității de conducător al autorității publice, în sensul prevederilor Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, ducând la afectarea exercitării

dreptului de a contesta în instanță deciziile emise de autoritatea public menționată, respectiv stabilirea cadrului procesual în care instanța va putea analiza actul administrativ contestat.

De asemenea, referitor la exonerarea de la plata amenzilor civile, propusă în noua reglementare prin articolul unic punctul 4, Președintele României susține că *"noua reglementare dispune nu numai pentru viitor, dar și cu privire la exonerarea de la plata amenzilor civile stabilite deja prin hotărâri judecătorești, pronunțate de instanțele de contencios administrativ. Or, hotărârea judecătorească reprezintă un act de aplicare a legii pentru soluționarea unui conflict de drepturi sau interese, constituind un mijloc eficient de restabilire a ordinii de drept democratice și de eficientizare a normelor de drept substanțial. Hotărârea judecătorească fiind înzestrată cu autoritate de lucru judecat, răspunde nevoii de securitate juridică, părțile având obligația să se supună efectelor obligatorii ale actului jurisdicțional, fără posibilitatea de a mai pune în discuție ceea ce s-a tranșat deja pe calea judecătorești."*

În ședințele din 8 martie și 12 aprilie 2016, Comisia pentru constituționalitate, analizând Decizia Curții Constituționale și prevederile legii trimise la promulgare, a reținut următoarele:

- Curtea Constituțională, prin Decizia nr.889 din 16 noiembrie 2015, **admite obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic punctul 2 subpunctul 4 și articolului unic punctul 4 - referitor la art.VII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2015 - din Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2015 pentru modificarea și completarea 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 art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România sunt neconstituționale și constată că aceste dispoziții sunt neconstituționale în raport cu criticile formulate;**

- Curtea Constituțională apreciază că, prin derogarea de la prevederile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, și anume că președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor nu este asimilat calității de conducător al autorității publice, se afectează cadrul procesual din perspectiva calității procesuale pasive, persoanele îndreptățite nemaiavând acces la o cale efectivă care să permită valorificarea drepturilor lor. În acest sens Curtea reține că *"Se încalcă, astfel, dreptul persoanelor vătămate într-un drept ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de a avea acces efectiv la recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, consacrat de prevederile constituționale ale art. 52 alin. (1) coroborat cu cele ale art. 21 și art. 126 alin. (6) teza întâi din Legea fundamentală."*;

- față de exonerarea de la aducerea la îndeplinire a unei hotărâri judecătorești, respectiv de la plata amenzilor civile stabilite în sarcina conducătorului unei autorități publice, propusă în noua reglementare, Președintele României susține că accesul la justiție ar deveni teoretic și iluzoriu. Curtea Constituțională a reținut că *"amenda civilă are un caracter sancționator, cu rolul de a crea o presiune suplimentară asupra debitorului, prin amenințarea*

pe care o reprezintă creșterea cuantumului său, direct proporțional cu durata în care debitorul nu-și execută obligația.

(.....)

Acționând în sensul exonerării de la plata amenzilor civile stabilite în temeiul art. 24 din Legea nr.554/2004, a președintelui Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și, respectiv, a președintelui Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor, legiuitorul afectează în mod direct executarea unei hotărâri judecătorești definitive.”

La dezbateri, a participat domnul George Băeșu, președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor care a prezentat punctul său de vedere precizând că ”Prin Legea nr.165/2013, publicată în M.Of. al României nr.278/17.05.2013, care a intrat în vigoare la 20.05.2013, **titlul de despăgubire a fost înlocuit cu decizia de compensare prin puncte**, iar emiterea acestui act a fost condiționată de îndeplinirea unei proceduri complexe, care implică controlul de legalitate asupra dosarelor de despăgubire.

În aceste condiții, hotărârile judecătorești prin care se stabilise în sarcina Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor obligația emiterii titlurilor de despăgubire **nu au mai putut fi puse în executare conform termenelor și procedurii prevăzute de Legea nr.247/2005.**

După intrarea în vigoare a OUG nr. 4/2012 s-au pronunțat peste 800 de hotărâri judecătorești, în sensul obligării la emiterea titlurilor de despăgubire.

Sucesiunea de acte normative prin care s-au suspendat termene și s-a modificat procedura de emiteri a titlurilor, a generat imposibilitatea executării hotărârilor judecătorești în termenul de 30 de zile prevăzut de Legea contenciosului administrativ. În ciuda evidentei imposibilității de executare, în unele cazuri s-a aplicat amendă pe viitor, cu toate că nu se cunoștea modalitatea în care legiuitorul va stabili regimul de emiteri a titlului de despăgubire.

După data de 20.05.2013, hotărârile judecătorești au fost puse în executare în condițiile Legii nr. 165/2013, prin emiterea deciziilor de validare în puncte, de validare parțială sau de invalidare.”

De asemenea, a menționat, printre altele, că au fost cazuri, în care C.N.C.I. analizând un dosar, s-a constatat că pentru a pune în executare sentința, acesta trebuia completat cu actul translativ de proprietate care să ateste că antecesorii notificatorului au deținut imobilul respectiv, acte din care să reiasă calitatea de moștenitor a notificatorului de pe urma prezumtivilor proprietari ai imobilului și cu acte care să ateste preluarea abuzivă a imobilului solicitat.

Domnia sa a susținut că, la solicitările repetate ale C.N.C.I. (aproximativ 7 solicitări) de a completa dosarul, reclamantul nu a înaintat niciun document relevant, iar Primăria Municipiului nu a transmis niciun înscris care să susțină propunerea de acordare de despăgubiri făcută prin dispoziție. În speță, Direcția județeană a arhivelor naționale a transmis *Tabelul de locuitori ale căror imobile situate în oraș se expropriază și se trec în proprietatea Sfatului popular*, reieșind că pentru terenul preluat, antecesoarea reclamantului a primit în schimb o suprafață egală de teren cu cea preluată, înlăturând astfel caracterul abuziv al preluării. Camera Notarilor publici a transmis certificatul de moștenitor din care reiese că mama notificatorului nu a acceptat succesiunea prezumtivilor proprietari. În consecință, C.N.C.I. a emis decizie de invalidare.

Având în vedere sensul reținut de Curtea Constituțională, prin decizie, și anume că: *"Legiuitorul a considerat necesar să instituie un astfel de mijloc de constrângere, pentru a conferi eficacitate însăși instituției contenciosului administrativ, a cărei finalitate ar fi iluzorie în absența unei sancțiuni pentru **neexecutarea voluntară** a hotărârilor judecătorești pronunțate în această materie (Decizia nr. 920 din 23 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.575 din 18 august 2009). Aplicarea amenzii prevăzute de textul de lege criticat este consecința **neexecutării culpabile** a unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile."*, precum și considerentele expuse, membrii Comisiei pentru constituționalitate au adoptat, cu unanimitate de voturi, amendamentele cuprinse în anexa la prezentul raport. **Soluția adoptată are în vedere și faptul că Ordonanța de urgență nr.66/2015 privind prorogarea termenelor prevăzute la art. 11 alin. (1), art. 20 alin. (5) și art. 27 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, cu obiect de reglementare similar, se află în dezbaterea Camerei Deputaților care se va pronunța, conexându-le, în calitate de Cameră decizională asupra acestor două proiecte de lege.**

În conformitate cu prevederile alin.(4) al art.147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

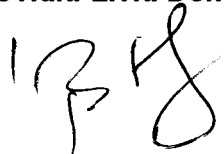
În consecință, Comisia pentru constituționalitate, libertăți civile și monitorizare a executării hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului supun spre dezbateră și adoptare, plenului Senatului, **raportul de admitere, cu amendamente, a legii.**

În raport cu obiectul de reglementare, legea face parte din categoria **legilor organice** și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, potrivit art.76 alin.(1) din Constituția României, republicată.

Potrivit art.75 alin.(1) din Constituție și art.88 alin.(7) pct.2 din Regulamentul Senatului, cu modificările și completările ulterioare, legea urmează a fi dezbătută de **Senat** în calitate de **primă Cameră sesizată**.

Președinte,

Senator Ovidiu-Liviu Donțu



Secretar,

Senator Liviu-Titus Pașca



AMENDAMENTE la

Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015 pentru modificarea și completarea 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 a art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România

Nr. Crt.	Textul OUG nr.21/2015	Textul legii	AMENDAMENTE adoptate de Comisie	Observații
1.		<p>4. La articolul 17, după alineatul (4) se introduce un nou alineat, alineatul (4¹), cu următorul cuprins:</p> <p>(4¹) Președintele Comisiei Naționale are vot egal cu ceilalți membri și, prin derogare de la prevederile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, nu este asimilat calității de conducător al autorității publice.</p>	Se elimină.	<p>Amendament adoptat de Comisie cu unanimitate de voturi.</p> <p><i>Text neconstituțional declarat prin Decizia Curții Constituționale nr.889/2015</i></p>
2.		Art.VII. - Se exonerează de la plata amenzilor civile stabilite în temeiul art.24 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, președintele Comisiei Centrale pentru	Se amnistiază obligațiile de plată reprezentând amenzi civile stabilite prin hotărâri judecătorești rămase definitive și irevocabile ca urmare a neexecutării unor obligații de a emite titluri de despăgubire, în condițiile Legii	<p>Amendament adoptat de Comisie cu unanimitate de voturi.</p> <p><i>Text reformulat ca urmare a declarării ca fiind neconstituțional, prin Decizia Curții Constituționale</i></p>

Nr. Crt.	Textul OUG nr.21/2015	Textul legii	AMENDAMENTE adoptate de Comisie	Observații
		Stabilirea Despăgubirilor și, respectiv, președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor.	nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare, numai dacă obligațiile de a face în baza cărora s-au stabilit amenzile civile au fost îndeplinite până la data intrării în vigoare a prezentei legi.	nr.889/2015.