

2664a



Ministerul Finanțelor Publice

Cabinet Ministru

CONFORM CU ORIGINALUL

Nr.60853-2/28.05.2019



B-dul. Libertății nr.16 sector 5,
cod 050706, București
Tel: +4021 319 96 93
Fax: +4021 319 97 14

Nr. 5375 / M.R.P.
Data 30.05.2019

SG: 3282
05.06.2019

Doamnei Nicoleta-Ramona DINU
Senator, Parlamentul României - Senat

Adresa: Calea 13 Septembrie nr.1-3
Sector 5
București, România

Stimată doamnă Senator,

Referitor la întrebarea dumneavoastră, formulată în ședința Senatului din data de 06.05.2019, având ca obiect "Revenire - Recuperarea de către stat a prejudiciului cauzat prin infracțiuni de corupție", potrivit sferei de competență a Ministerului Finanțelor Publice, vă comunicăm următoarele:

1. Obiectul urmăririi penale, așa cum se reține în rechizitoriul întocmit în data de 24 octombrie 2008, a privit situațiile de nelegalitate care au rezultat din cercetarea cazurilor de restituire a unor suprafețe de teren din intravilanul Municipiului Constanța, asupra cărora au fost constituite drepturi de proprietate în favoarea unor persoane fizice și juridice neîndreptățite, cu eludarea dispozițiilor actelor normative de retrocedare a unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, precum și a celor care reglementează proprietatea publică și regimul juridic al acesteia.

În vederea fundamentării unui punct de vedere cu privire la solicitarea organelor de cercetare penală și a identificării imobilelor în privința cărora s-a dispus prin dispoziții de primar s-a inițiat o corespondență cu Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile și structura de specialitate din Ministerul Finanțelor Publice.

Potrivit informațiilor furnizate de structura care gestionează inventarul centralizat al bunurilor domeniului public al statului, nu s-au

determinat elementele de natură să conducă la identificarea imobilelor care au făcut obiectul unor dispoziții de primar și cu atât mai puțin apartenența acestora la domeniul public al statului. Ministerul Finanțelor Publice nu deține alte informații referitoare la bunurile din domeniul public al statului aflate în administrarea ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și al autorităților publice centrale, decât cele înscrise în inventarele întocmite de aceste instituții potrivit prevederilor art.20 alin.(1) din *Legea nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare*. Bunurile aflate în inventarul domeniului public al statului se pot identifica după număr MF, după administrator și după adresa exactă, elemente care în speța supusă analizării nu se regăsesc.

De asemenea, prin adresa nr.26116/SNS/24.11.2008 Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile ne-a comunicat că bunurile la care au făcut referire organele de cercetare penală aparțin domeniului public al statului, o parte dintre acestea fiind evidențiate în anexele la *Hotărârea Guvernului nr.904/2002 privind atestarea domeniului public al județului Constanța, precum și al municipiilor, orașelor și comunelor din județul Constanța, cu modificările și completările ulterioare*. Deși se menționează că imobilele fac parte din domeniul public al statului, în adresă nu s-au specificat elemente de identificare concretă, mai exact numărul sub care acestea figurează înscrise în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, întocmit potrivit dispozițiilor *Legii nr.213/1998, cu modificările și completările ulterioare*.

Pe de alta parte, s-a menționat că înscrierea suprafețelor de plajă și faleză în Anexa 12 la *Hotărârea Guvernului nr.1705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare*, s-a făcut în baza unei evaluări a specialiștilor Direcției Apelor Dobrogea - Litoral, la momentul redactării răspunsului fiind demarată procedura de cadastrare și intabulare a plajelor, lucrare care nu era finalizată datorită numeroaselor suprapuneri de intabulări.

În aceeași ordine de idei, menționăm că, potrivit art.11 din *Hotărârea Guvernului nr.546/2004 privind aprobarea Metodologiei pentru delimitarea domeniului public al statului în zona costieră*:

„(1) *Delimitarea și marcarea limitei administrative a domeniului public al statului în zona costieră se realizează în condițiile legii, cu avizul Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, Ministerului Administrației și Internelor și Ministerului Mediului și Gospodării Apelor, de către instituții de specialitate autorizate de Oficiul Național de Cadastru, Geodezie și Cartografie și, după caz, de Direcția topografică militară, Direcția hidrografică maritimă din cadrul Ministerului Apărării Naționale și Administrația Națională "Apele Române".*

(2) *În sensul prezentei hotărâri, prin limită administrativă a domeniului public al statului se înțelege zona costieră administrată de către autoritățile publice centrale competente potrivit legii și delimitată potrivit prezentei metodologii.”*

De asemenea, în art.21 din *Hotărârea Guvernului nr.546/2004*, se specifică faptul că *“Guvernul este împuternicit să verifice, prin autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și gospodărirea apelor, statutul legal al proprietății în zona costieră și să acționeze în consecință pentru respectarea dreptului proprietății publice.”*

În contextul în care Ministerul Finanțelor Publice nu era în posesia unui probatoriu apt să fundamenteze eventuale pretenții (înscrisuri din care să rezulte cu certitudine că imobilele care au făcut obiectul unor dispoziții de primar aparțin domeniului public al statului) în cauza care a făcut obiectul dosarului nr.6536/2/2008 care s-a aflat pe rolul Curții de Apel București nu s-a formulat cerere de constituire ca parte civilă însă prin precizările depuse la dosarul cauzei am solicitat ca în cazul în care, în urma administrării probatoriului se va dovedi că imobilele sunt de natura celor prevăzute în art.136 alin.(3) din Constituție să se constate nulitatea absolută a actelor de înstrăinare și să se dispună restabilirea situației anterioare în sensul restituirii în natură a bunurilor care au făcut obiectul infracțiunilor, în condițiile art.348 din vechiul Cod de procedură penală în vigoare la momentul începerii cercetării judecătorești.

Argumentele identificate de structurile Ministerului Finanțelor Publice care au determinat imposibilitatea de exercitare a drepturilor procesuale, în sensul constituirii ca parte civilă în cauză, au fost prezentate în scris conducerii Ministerului Finanțelor Publice care, raportat la imposibilitatea obiectivă de a identifica regimul juridic al bunurilor care au făcut obiectul infracțiunilor, a validat propunerea ca instituția să nu se constituie ca parte civilă însă să solicite instanței de judecată restabilirea situației anterioare în măsura în care probatoriul va demonstra că imobilele sunt de natura celor prevăzute de art.136 alin.(3) din Constituție, ca măsură de protecție a intereselor statului în acest litigiu.

2. Repararea în natură a fost definită în doctrină, ca fiind *„o formă de reparare a prejudiciului care constă într-o operație materială (concretizată în restituirea lucrului însușit pe nedrept; înlocuirea lucrului distrus prin fapta ilicită cu un lucru similar etc.) sau într-o operație juridică, prin îndeplinirea căreia, cel chemat să răspundă sau instanța de judecată, după caz, înlătură consecințele negative produse printr-un fapt material ilicit sau printr-un act unilateral, săvârșit în paguba unei persoane vătămate”*.

Noul Cod civil reglementează executarea în natură în art.1527, sens în care dispune:

„(1) Creditorul poate cere întotdeauna ca debitorul să fie constrâns să execute obligația în natură, cu excepția cazului în care o asemenea executare este imposibilă.

(2) Dreptul la executare în natură cuprinde, dacă este cazul, dreptul la repararea sau înlocuirea bunului, precum și orice alt mijloc pentru a remedia o executare defectuoasă”.

Practica judiciară, anterioară intrării în vigoare a noului Cod civil, a statuat că, de regulă, repararea prejudiciului se face în natură, dar în cazul în care aceasta nu este posibilă se va recurge la repararea prin echivalent, sub forma acordării de despăgubiri.

Conform noului Cod civil, răspunderea poate fi delictuală sau contractuală. În ceea ce privește răspunderea delictuală, aceasta este reglementată în art.1349 - 1395 din Codul Civil, iar cea contractuală în art.1350 coroborat cu prevederile referitoare la fiecare contract în speță (Cartea a V-a, Obligații).

Efectul principal al răspunderii civile constă în nașterea unui raport juridic de obligații între autorul prejudiciului sau, după caz, persoana chemată de lege să răspundă și victima injust prejudiciată, al cărui conținut juridic este alcătuit din dreptul de creanță al victimei la repararea prejudiciului și îndatorirea corelativă a persoanei chemată de lege să-l repare. Victima este creditorul obligației de reparare a prejudiciului, iar autorul prejudiciului este debitorul acelei obligații. Realizarea creanței creditorului și executarea obligației personale a debitorului înseamnă repararea prejudiciului și repunerea victimei în situația anterioară.

Art.1385 stabilește și întinderea reparației dacă legea nu prevede altfel, acesta se repară integral, iar despăgubirea trebuie să cuprindă și pierderea suferită de cel prejudiciat, câștigul pe care în condiții obișnuite el ar fi putut să îl realizeze și de care a fost lipsit, precum și cheltuielile făcute cu evitarea sau limitarea prejudiciului.

În ceea ce privește beneficiul nerealizat - *lucrum cessans* - jurisprudența a reținut că într-adevăr prejudiciul trebuie reparat în integralitatea sa, ceea ce înseamnă că autorul prejudiciului este obligat să acopere atât pierderea suferită de cel prejudiciat, cât și câștigul pe care în condiții obișnuite ar fi putut să îl realizeze și de care a fost lipsit.

În practica judiciară (Decizia nr.3970 din 11 decembrie 2014 pronunțată în recurs de Secția a II-a civilă a Înaltei Curți de Casație și Justiție având ca obiect pretenții) se reține că *"Prin natura sa beneficiul nerealizat, lucrum cessans, se raportează la o virtualitate, la o probabilitate. Desigur că aceasta ridică dificultăți de apreciere a întinderii poate mai mari decât vizavi de paguba efectivă. Beneficiul nerealizat înseamnă deci un beneficiu ipotetic (ce ar fi fost obținut în situația când intimata și-ar fi executat întocmai obligația asumată) și deci se situează la un nivel probabilistic (nu neapărat la nivelul indubitabilului). Însă probabilitatea înseamnă într-adevăr o rigurozitate a susținerilor și a dovezilor nefiind*

suficient ca să existe simpla posibilitate a obținerii acelui beneficiu, ci trebuie să se demonstreze că cel mai probabil acel beneficiu ar fi fost obținut."

Așadar, două elemente condiționează acoperirea beneficiului nerealizat:

- prejudiciul să fie cert în ceea ce privește existența sa;
- să existe o reală posibilitate de evaluare a acestuia.

Un prejudiciu este cert atunci când existența lui este sigură, neîndoielnică și, totodată, poate fi stabilită întinderea sa în prezent. Sunt certe toate prejudiciile actuale și prejudiciile viitoare și sigure. Prin prejudiciu actual se înțelege acela care s-a produs în totalitate până la momentul în care victima cere repararea lui. Dacă nu se poate cunoaște întreaga întindere a acestuia, instanța de judecată se va limita la obligarea reparării prejudiciului constatat și evaluat cu certitudine.

În speța care a făcut obiectul dosarului penal nr.6532/2/2008, așa cum am precizat în cuprinsul prezentei, Ministerul Finanțelor Publice a făcut toate demersurile pentru a identifica, care dintre imobilele care au făcut obiectul dispozițiilor de primar se regăsesc în domeniul public al statului, însă autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și gospodărirea apelor, a comunicat că nu poate identifica în mod cert aceste bunuri, indicând doar niște poziții globale din inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public.

Ca urmare, necunoscând care imobile au ieșit din patrimoniul statului, nu se putea cunoaște nici întinderea prejudiciului, motiv pentru care, în lipsa dovezilor nu puteam susține și dovedi acțiunea civilă. Tocmai acesta a fost motivul pentru care am solicitat instanței de judecată, ca în cazul în care după administrarea probatoriului se va dovedi că imobilele aparțin domeniului public al statului să dispună restabilirea situației anterioare săvârșirii infracțiunilor.

După cum rezultă însă și din minuta deciziei penale nr.32/2019 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, s-a dispus restabilirea situației anterioare, însă nu s-a delimitat în mod clar pentru toate imobilele regimul juridic al acestora, chiar instanța de judecată menționând că acestea revin fie domeniului public al statului, fie domeniului public sau privat al unității administrativ-teritoriale, urmând ca aceste entități să își clarifice și delimiteze limitele administrative ale domeniului.

În ceea ce privește posibilitatea obținerii beneficiului nerealizat, acesta este condiționat în primul rând de existența prejudiciului cert, iar în al doilea rând de criteriile de evaluare. Cum în cauza prejudiciul nu era cert din perspectiva întinderii sale nu putea fi evaluat nici beneficiul nerealizat.

Certitudinea beneficiului nerealizat se poate dovedi cu înscrisuri. Pentru dovedirea existenței beneficiului nerealizat, incumbă părții care se pretinde creditor să propună dovezi relevante și pertinente. Sub acest aspect, este important ca cel care înaintează cererea pretențiilor să

desfășoare o activitate economică în mod regulat, de al cărui beneficiu să fi fost privat, din cauza pierderii suferite în urma faptei autorului, condiție care nu se întrunește în persoana părții vătămate, Statul Român prin Ministerul Finanțelor Publice.

Pe de altă parte, caracterul personal al prejudiciului reclamă că doar persoana care a suferit un prejudiciu injust cauzat are dreptul de a pretinde repararea lui, însă sunt tot mai numeroase situațiile în care răspunderea civilă este destinată să prevină și să combată vătămarile cauzatoare de prejudicii care afectează întregi categorii sau grupuri de persoane.

De asemenea, reglementarea răspunderii civile își propune ca, pe lângă repararea prejudiciilor cauzate victimei imediate sau inițiale, să ia în considerare acordarea de reparații și persoanelor care au fost prejudiciate prin ricoșeu, persoane care se numesc victime indirecte.

Ipotetic vorbind, în speța analizată, beneficiul nerealizat care ar fi putut fi/care poate fi pretins de persoana îndreptățită este reprezentat de fructele civile - chirii sau taxa de concesiuni - pentru suprafețele de teren care erau incluse în domeniul public al statului. Menționăm ipotetic, întrucât pe de o parte acestea nu erau identificate în mod cert, iar pe de altă parte nu toate bunurile din domeniul public al statului pot fi închiriate sau concesionate.

În concordanță cu cele menționate mai sus, prejudiciul reprezentat de beneficiul nerealizat nu putea fi solicitat de Ministerul Finanțelor Publice, întrucât pe de o parte nu desfășoară o activitate economică, iar pe de altă parte legiuitorul a prevăzut în mod expres, raportându-ne la speța de față, că Administrația Națională „Apele Române” - Direcția Apelor Dobrogea - Litoral are dreptul de a închiria plaja Mării Negre, proprietate publică a statului, aflată în administrarea acesteia și de a încasa veniturile aferente contractelor de închiriere (*Hotărârea Guvernului nr.241/2006 privind aprobarea închirierii plajei Mării Negre, proprietate publică a statului, aflată în administrarea Administrației Naționale "Apele Române" și Ordinul nr.222/2006 pentru aprobarea Instrucțiunilor privind organizarea și desfășurarea licitației publice pentru atribuirea contractelor de închiriere, a Contractului-cadru de închiriere a plajei Mării Negre și a Listei sectoarelor de plajă propuse spre închiriere, cu modificările ulterioare*).

Ca urmare, prejudiciul reprezentat de beneficiul nerealizat se identifică în patrimoniul acestei persoane juridice care însă nu a fost parte în litigiul penal, organele de urmărire penală, neanalizând din perspectiva normelor legale și posibilitatea ca prejudiciul rezultat în urma retrocedărilor prin dispoziții de primar să se producă și în patrimoniul altor persoane.

3. Condițiile în care se angajează răspunderea (administrativă, civilă, penală etc.) unei persoane (personal contractual, funcționar public,

înalt funcționar public, demnitar etc.) sunt prevăzute de lege. În situația prezentată, distinct de circumstanțele concrete ale speței, fiind indicată o presupunere că pentru dreptul la acțiune în ceea ce privește fructele civile s-ar fi împlinit termenul de prescripție, precizăm că nu sunt îndeplinite premisele pentru a efectua vreun demers care să aibă în vedere *"sanționarea unei persoane vinovate pentru neindeplinirea demersurilor de reparare a prejudiciului efectiv"*.

Cu deosebită stimă,

p. MINISTRUL FINANTELOR PUBLICE
SECRETAR DE STAT

Attila GYÖRGY