



GVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU

14  
05012018

Domnule președinte,

493/16.01.2018

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

## PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru reglementarea statutului juridic al Casei Regale a României*”, inițiată de domnul deputat PSD Nicolae-Liviu Dragnea și domnul senator ALDE Călin-Constantin-Anton Popescu-Tăriceanu (**Bp. 547/2017**).

### I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare organizarea Casei Regale a României ca persoană juridică, apolitică și fără scop patrimonial, declarată de utilitate publică, finanțată, în principal, de la bugetul de stat, precum și recunoașterea poziției onorifice de Șef al Casei Regale a României, asimilată, protocolar, cu cea a unui șef de stat.

### II. Observații

1. Integrarea Casei Regale în sistemul instituțional din România, organizat ca republică, ridică importante aspecte de principiu.

Potrivit art. 1 alin. (2) și (4) din *Constituția României*, „*Forma de guvernământ a statului român este republică*”, statul se organizează potrivit *principiului separației puterilor*, în puterea legislativă, executivă și judecătorească în cadrul democrației constituționale.

De asemenea, art. 2 din textul fundamental prevede că „*Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum*”.

În consecință, caracterul suveran al Casei Regale, intitulată a României, intră în contradicție cu textele fundamentale, pentru care suveranitatea, în statul român, se exercită prin organe reprezentative.

Pentru a defini Casa Regală ca reprezentativă pentru poporul român este necesar a se preciza acest aspect printr-un text la nivel constituțional, legea fundamentală din care derivă existența oricărei instituții din România.

Prezenta propunere legislativă conține prevederi potrivit cărora Casa Regală a României se caracterizează prin elemente specifice asociațiilor și fundațiilor (funcționează pe baza propriului Statut, își desfășoară activitatea în vederea îndeplinirii unor obiective de utilitate publică), dar este organizată și funcționează ca o instituție publică, respectiv:

- finanțarea cheltuielilor curente de funcționare ale Casei Regale a României se asigură anual de la bugetul de stat;

- Casa Regală a României își îndeplinește atribuțiile de utilitate publică printr-un serviciu administrativ care include 20 de posturi, personal contractual salarizat de stat;

- Casa Regală a României prezintă anual Parlamentului României un raport scris asupra activității acesteia.

De asemenea, inițiativa legislativă nu încadrează Casa Regală a României în sistemul instituțional din România, aceasta nu funcționează în subordinea Guvernului sau a ministerelor, nu este autoritate administrativă autonomă sub control parlamentar și nici nu face parte din puterea judecătorească, ceea ce constituie premise de încălcare a *Constituției României*.

O modificare a raporturilor dintre statul român și Casa Regală se poate realiza doar la nivel constituțional.

În acest context, menționăm că în ceea ce privește recunoașterea rolului istoric al monarhiei, în Muntenegru a fost promovată o lege care prevede în mod expres exercitarea de către membrii Casei Regale a unor activități culturale, umanitare și a altor activități non-politice, prin intermediul unei fundații de interes public.

2. Potrivit art. 1 alin. 1) din „*Statutul complet al Casei Regale a României*<sup>1</sup>”: „*Casa Regală a României este o comunitate de familie autonomă*

---

<sup>1</sup> Promulgat prin semnătura Majestății Sale Regelui Mihai I al României Pentru a succede tuturor celorlalte Statute și Legi ale Casei, începând cu 30 decembrie 2007, conform informațiilor furnizate pe site-ul:  
<http://www.familiaregala.ro/familia-regala/norme-fundamentale-ale-familiei-regale-a-romaniei>:

*înființată și organizată pe baza prevederilor acestui Statut Dinastic, de acum în vigoare. Ea va fi compusă din membri prin naștere sau membri prin căsătorie, numai după cum este stabilit de acest document”.* (s.ns)

Dat fiind acest statut al Casei Regale a României, este discutabilă legitimitatea integrării sale, printr-un act juridic al Parlamentului, în arhitectura instituțională actuală, astfel cum este ea configurată de *Legea fundamentală*.

Statutul pe care prezenta inițiativă legislativă urmărește să îl acorde Casei Regale nu poate fi decât unul derogatoriu de la dispozițiile dreptului comun, ceea ce este de natură să imprime proiectului un pronunțat caracter individual.

Considerăm că inițiativa legislativă este edictată nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz prestabilit fără echivoc. Însă, legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală.

De asemenea, apreciem că sunt incidente, *mutatis mutandis*, considerentele *Deciziei Curții Constituționale nr. 600/2005*<sup>2</sup>, prin care Curtea a statuat următoarele: *„În ipoteza în care, însă, reglementarea specială, diferită de cea constitutivă de drept comun, are caracter individual, fiind adoptată intuitu personae, ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, neconstituțional”*.

Curtoazia și respectul pe care le impune o personalitate de amplitudinea celei a fostului suveran al României nu pot fi convertite juridic în argumente de natură să impună și să justifice instituirea unui regim juridic reparatoriu *intuitu personae*, în absența consacrării unui statut juridic privilegiat sau, cel puțin, diferit de acela al celorlalți cetățeni, în ceea ce îl privește.

Or, *Constituția României, republicată*, singura care o putea face, nu numai că nu prevede nimic în acest sens, ci, dimpotrivă, înțelege să prohibească o asemenea reglementare, așa cum rezultă din prevederile art. 4 alin. (2), potrivit cărora *„România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială”*, precum și din cele ale art. 16 alin. (1), în termenii căruia *„Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări”*.

---

<sup>2</sup>cu privire la constituționalitatea Legii pentru reglementarea situației juridice a unor bunuri care au aparținut fostului suveran al României. Mihai I

În același sens sunt și considerentele *Deciziilor Curții Constituționale nr. 970/2007<sup>3</sup> și nr. 574/2014<sup>4</sup>*.

3. Deși în preambul se exprimă intenția de recunoaștere a Casei Regale a României ca persoană juridică de drept privat, prevederile **art. 1** din propunere nu configurează un statut juridic cert al Casei Regale, nerezultând cu claritate dacă se are în vedere ca aceasta să aibă statutul de asociație, fundație sau altă formă juridică prevăzută de lege.

Mai mult, în cuprinsul inițiativei legislative pot fi identificate o serie de dispoziții specifice organizării și funcționării persoanelor juridice de drept public (spre exemplu: stabilirea prin lege a obiectivelor activității - art. 3; stabilirea prin lege a conducătorului entității și a atribuțiilor acestuia - art. 6 alin. (2) și art. 7).

4. Stabilirea naturii juridice este importantă și din perspectiva stabilirii legislației financiare aplicabile, nefiind identificat, în textul propunerii legislative, ordonatorul principal de credite prin bugetul căruia se asigură finanțarea cheltuielilor de funcționare curentă.

Menționăm că, la art. 20 din *Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, se definesc categoriile de ordonatori de credite, astfel încât era necesară stabilirea concretă a naturii juridice a Casei Regale a României.

Susținerea financiară a Casei Regale a României, prin suportarea cheltuielilor curente de funcționare, a activităților publice, proiectelor și programelor acesteia care corespund scopului de utilitate publică, dar și a serviciului administrativ de la bugetul de stat generează un impact bugetar care nu este specificat în *Expunerea de motive* a inițiativei legislative.

În acest sens, menționăm că, potrivit prevederilor *Legii nr.500/2002* și ale *Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cu modificările ulterioare*, în situația inițierii unor măsuri care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, este necesar să fie prezentat atât impactul determinat de aplicarea acestor măsuri asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare, cât și măsurile propuse în vederea compensării majorării cheltuielilor bugetare, astfel încât să nu fie afectat deficitul bugetar.

---

<sup>3</sup> referitoare la sesizarea asupra neconstituționalității Legii privind atribuirea unei locuințe generalului în retragere Marin Lungu.

<sup>4</sup> referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor *Legii nr. 216/2008* privind transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională "Administrația Porturilor Maritime" - S.A. Constanța, reprezentând 20% din capitalul social, către Consiliul Local al Municipiului Constanța

5. Referitor la **art. 5** din inițiativa legislativă, precizăm că, în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, a fost identificat bunul cu denumirea „*Imobil Palatul Elisabeta - clădire și construcții speciale cu terenul aferent*”, înregistrat la nr.MF20336.

Precizăm că adresa la care figurează în inventar acest imobil este Municipiul București, Sector 1, strada Pavel Dimitrievici Kiseleff, nr. 28B, și nu nr. 28, așa cum este prevăzut atât la **art. 5 alin. (1)** din inițiativa legislativă, cât și în anexa nr.5 a *Hotărârii Guvernului nr.265/2005 privind schimbarea regimului juridic al unor imobile și pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 60/2005 privind organizarea și funcționarea Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat"*.

Menționăm că administratorul imobilului este Regia Autonomă Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat, iar atribuțiile ministerului de resort în raport cu această regie sunt îndeplinite, potrivit prevederilor art.10 alin. (3) din *Hotărârea Guvernului nr.21/2017 privind organizarea, funcționarea și atribuțiile Secretariatului General al Guvernului*, de către Secretariatul General al Guvernului.

6. Având în vedere că dreptul de folosință cu titlu gratuit este unul dintre drepturile reale corespunzătoare proprietății publice, potrivit prevederilor art. 866 și art. 874 din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*, menționăm că la art. 5 alin. (1) în mod eronat se folosește sintagma „*în folosință gratuită*”.

Menționăm că atribuirea acestui imobil în folosință gratuită a unei persoane juridice de utilitate publică presupune revocarea actului privind administrarea acestuia de către Regia Autonomă Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat, având în vedere prevederile art. 869 din *Legea nr.287/2009*, potrivit căreia „*Dreptul de administrare încetează odată cu încetarea dreptului de proprietate publică sau prin actul de revocare emis, în condițiile legii, dacă interesul public o impune, de organul care l-a constituit*”.

De asemenea, precizăm că potrivit dispozițiilor art. 136 alin. (4) din *Constituție*, numai instituțiile de utilitate publică au vocația de a le fi atribuite în folosință gratuită bunuri proprietate publică.

În anul 2004, la scurt timp după revizuirea *Constituției*<sup>5</sup>, un autor avansa următoarea opinie: „*Dincolo de diferența de formulare dintre textul constituțional și textele legale, scopul constituirii dreptului real de folosință gratuită asupra bunurilor proprietate publică rămâne același, respectiv*

---

<sup>5</sup> Varianta inițială a *Constituției* nu făcea referire la posibilitatea constituirii dreptului real de folosință gratuită, această modalitate de exercitare a dreptului de proprietate publică fiind introdusă în *Legea fundamentală* la momentul revizuirii.

*încurajarea desfășurării unor activități de utilitate publică. (...) În raport cu formularea restrictivă a textului constituțional, dreptul real de folosință gratuită asupra bunurilor din domeniul public al statului se poate constitui numai în favoarea instituțiilor de utilitate publică, adică a persoanelor juridice de drept privat fără scop lucrativ care desfășoară activități de utilitate publică, în sensul art. 38 și 381 din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000”. Soluția a fost menținută și în contextul interpretării doctrinei a art. 874 Codul civil<sup>6</sup>.*

În opinia noastră, era necesar ca atât din *Expunerea de motive*, cât și din conținutul normativ al proiectului să se contureze în mod univoc statutul Casei Regale a României de instituție de utilitate publică, pentru a avea, astfel, vocația de a-i fi atribuite în folosință gratuită bunuri proprietate publică.

Invocăm, în acest context, considerentele din *Decizia Curții Constituționale nr. 600/2005, potrivit căroră: „Ținând seama de realitatea juridică de necontestat pe care prezenta lege o consacră, în sensul că bunurile aparținente domeniului Peleş fac parte din proprietatea publică a statului, Curtea consideră că atribuirea folosinței gratuite a castelului Peleş, castelului Pelișor și a castelului Foișor fostului suveran al României, chiar cu circumstanțierea instituită prin lit. b) a art. 4 din lege, încalcă prevederile art. 136 alin. (4) teza a III - a din Constituție, potrivit căroră bunurile proprietate publică pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică. Fie și acceptând susținerea că fostul rege este abilitat legal să desfășoare o activitate cu un asemenea caracter, aceasta nu legitimează, în termenii textului constituțional de referință, atribuirea folosinței gratuite a imobilelor în cauză, de vreme ce titularul nu este o instituție de utilitate publică. Aceleași rațiuni impun o concluzie similară și cât privește dispoziția având ca obiect instituirea unui drept de folosință viageră gratuită asupra palatului Elisabeta în favoarea principesei Margareta și a principelui Radu.”*

În subsidiar, semnalăm faptul că, prin *Hotărârea Guvernului nr. 478/2006*<sup>7</sup>, imobilului - Palatul Elisabeta i-a fost atribuită destinația de reședință pentru persoanele care au avut calitatea de șef al statului român.

Atribuirea acestui imobil în folosință gratuită Casei Regale a României (așa cum se preconizează la **art. 5** din inițiativa legislativă) s-ar suprapune peste destinația imprimată deja imobilului, creându-se o confuzie asupra regimului juridic al bunului, precum și în ceea ce privește subiectul de drept

---

<sup>6</sup> *Fl. Baias*, Noul Cod civil. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 903.

<sup>7</sup> *privind atribuirea destinației de reședință, pentru persoanele care au avut calitatea de șef al statului român, unor imobile proprietate publică a statului, aflate în administrarea Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat"*

care ar fi îndreptăţit să exercite dreptul de folosinţă gratuită (persoana care a avut calitatea de şef al statului român sau Casa Regală a României).

7. La **art. 8** din iniţiativa legislativă se propune şi alocarea de resurse de la bugetele locale pentru formarea patrimoniului Casei Regale a României, ceea ce determină o creştere a cheltuielilor bugetelor locale.

Menţionăm că extinderea domeniului de competenţă a autorităţilor administraţiei publice locale, în sensul de a sprijini financiar anumite structuri, presupune o majorare a cheltuielilor bugetelor locale ale unităţilor administrativ-teritoriale, în condiţiile în care autorităţile administraţiei publice locale nu dispun de resurse suficiente pentru finanţarea acelor cheltuieli care intră în prezent în competenţa lor de finanţare iar, anual, prin legile bugetare se alocă unităţilor administrativ-teritoriale sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale, în completarea veniturilor proprii.

Potrivit prevederilor art.14 alin. (5) din *Legea nr.273/2006 privind finanţele locale, cu modificările şi completările ulterioare*, „după aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicaţii asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exerciţiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective”.

8. Potrivit **art. 8 alin. (1) lit. d)** din iniţiativa legislativă, patrimoniul Casei Regale a României este format din bunuri mobile şi imobile provenind din „*resurse obţinute de la bugetul de stat şi/sau de la bugetele locale*”.

Considerăm că norma juridică preconizată ar fi trebuit să aibă un caracter permisiv, iar nu imperativ, rămânând la aprecierea autorităţilor locale decizia de alocare a unor resurse financiare/atribuirea unor bunuri în patrimoniul Casei Regale a României. În caz contrar, s-ar putea pune în discuţie afectarea *principiului autonomiei locale*, consacrat de dispoziţiile art. 120 alin. (1) din *Constituţia României* şi dezvoltat în cuprinsul *Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările ulterioare*.

Totodată, prin *Decizia nr. 442/2015*<sup>8</sup>, Curtea Constituţională a statuat că: „*regimul general al autonomiei locale priveşte organizarea, funcţionarea, competenţele şi atribuţiile, precum şi gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparţin comunei, oraşului, municipiului sau judeţului, după caz, de către autorităţile administraţiei publice locale, autorităţi care*

---

<sup>8</sup> referitoare la obiecţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Legii pentru modificarea *Legii serviciilor comunitare de utilităţi publice nr. 51/2006*;

*soluționează și gestionează, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii”.*

9. Potrivit **art. 11 alin. (2)** din inițiativa legislativă<sup>9</sup>, Guvernul ar urma să adopte o hotărâre prin care să se stabilească „grila de salarizare a personalului Serviciului Administrativ al Casei Regale a României”.

În condițiile în care personalul acestui Serviciu Administrativ va avea statutul de personal contractual, conform **art. 9 alin. (2)** din inițiativa legislativă, în materie de salarizare ar deveni incidente dispozițiile *Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare*, nefiind necesară emiterea unei hotărâri a Guvernului cu obiectul de reglementare preconizat.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

**Mihai TUDOSE**  
**PRIM-MINISTRU**

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**  
Președintele Senatului

---

<sup>9</sup> Marcat din eroare ca alin. (3)