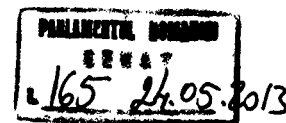




GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

746
1605/2013



Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind stabilirea și plata despăgubirilor pentru imobilele preluate în mod abuziv de stat în perioada regimului comunist (6 martie 1945-22 decembrie 1989)*”, inițiată de un grup de parlamentari – PD-L, FC (Bp. 100/2013).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare procedura de restituire în natură a imobilelor preluate de stat în perioada regimului comunist, dacă această restituire mai este posibilă în mod legal, precum și procedura de stabilire și acordare de despăgubiri persoanelor ale căror imobile au fost preluate în mod abuziv de către stat în perioada regimului comunist, precum și persoanelor care beneficiază de prevederile următoarelor legi:

- *Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940, cu modificările și completările ulterioare;*

- *Legii nr. 290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrare, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării Tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947;*

- *Legii nr. 393/2006 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea fostului Regat al Sârbilor, Croaților și Slovenilor, în urma aplicării Protocolului privitor la câteva insule de pe Dunăre și la un schimb de comune între România și Iugoslavia, încheiat la Belgrad la 24 noiembrie 1923, și a Convenției dintre România și Regatul Sârbilor, Croaților și Slovenilor, relativă la regimul proprietăților situate în zona de frontieră, semnată la Belgrad la 5 iulie 1924, cu modificările și completările ulterioare.*

Propunerea legislativă cuprinde, în esență, următoarele măsuri reparatorii pentru imobilele preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist:

- *restituirea în natură a imobilelor;* în ipotezele în care imobilul nu mai există sau a fost vândut, să se ofere persoanelor îndreptățite un alt imobil, fie în unitatea administrativ-teritorială în care era situat imobilul inițial, fie în altă unitate administrativ-teritorială;

- *măsuri reparatorii în echivalent,* care se acordă la alegerea persoanelor îndreptățite: obligațiuni de stat (cu scadență la 10 ani), acțiuni la companii cu capital de stat sau despăgubiri în numerar (ce urmează a fi acordate în mod eşalonat și în tranșe anuale egale).

II. Propuneri și observații

A. Considerații generale

La data de 12 octombrie 2010, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis să inițieze față de România procedura pilot în cauzele care au ca obiect încălcarea dreptului de proprietate.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a acordat, astfel, statului român un termen până la care acesta să remedieze problema restituirilor, în concordanță cu prevederile *Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, termen ce a expirat la data de 12 aprilie 2013.

Urmare a pronunțării hotărârii pilot, prin *Decizia Primului-ministru nr. 270 din 3 decembrie 2010*, a fost constituit Comitetul interministerial privind procesul de reformare a legislației și procedurilor din domeniul restituirii proprietăților, format din Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților – coordonator al grupului de lucru, Ministerul Afacerilor Externe – prin Agentul Guvernamental la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Mediului și Pădurilor, Aparatul de lucru al Primului-ministru, Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului.

Comitetul avea ca atribuții principale identificarea soluțiilor optime care să conducă la eficientizarea procesului de restituire a proprietăților și elaborarea unor proiecte de acte normative care să conțină propunerile în domeniu. Activitatea Comitetului, care a trebuit să țină seama de recomandările Curții Europene a Drepturilor Omului din Hotărârea din 12 octombrie 2010 în *Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României*, a avut ca scop final punerea în executare a acestei hotărâri, în ceea ce privește măsurile generale dispuse de Curte.

În cadrul Comitetului interministerial a fost elaborat un proiect de *Lege privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate abuziv în perioada regimului comunist în România (L93/2013)*, pentru care, Guvernul, și-a asumat răspunderea în Parlament la data de 17.04.2013, și care în acest moment se află la promulgare. Acest proiect cuprinde soluții legislative diferite de cele ce fac obiectul propunerii legislative.

Totodată, menționăm că prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 10/2013* a fost reglementată plata despăgubirilor pentru persoanele care beneficiază de prevederile Legii nr. 9/1998, ale Legii nr. 290/2003 și ale Legii nr. 393/2006.

B. Observații pe text

1. Deși în cuprinsul **art. 1 alin. (1)** din propunerea legislativă se menționează că obiectul de reglementare al propunerii legislative îl constituie și procedura de stabilire și acordare de despăgubiri sau compensații cetățenilor români potrivit legilor speciale, respectiv, Legii nr. 9/1998, Legii nr. 290/2003 și Legii nr. 393/2006, inițiatorii nu au reglementat însă și procedura după care se vor acorda despăgubirile acestor categorii de beneficiari.

2. **Alin. (2) al art. 1** conform căruia „*prezenta lege reglementează și unele măsuri pentru accelerarea soluționării cererilor formulate de către persoanele fizice care se consideră îndreptățite*”, restrânge sfera beneficiarilor legilor cu caracter reparator numai la persoanele fizice, excluzându-i pe foștii proprietari, persoane juridice (de exemplu: culte religioase sau comunitățile aparținând minorităților naționale din România).

3. **Art. 2** stabilește cu caracter de principiu posibilitatea „*persoanei îndreptățite*” de a alege între restituirea în natură a bunului și acordarea de despăgubiri. Restituirea în natură a imobilelor preluate abuziv de stat reprezintă cea mai eficientă și echitabilă măsură reparatorie acordată foștilor proprietari, iar acordarea despăgubirilor trebuie să se dispună numai atunci când restituirea în natură nu mai este posibilă. *Principiul primordialității restituirii în natură* a fost confirmat și de hotărârile pronunțate de Curtea Europeană care, reținând încălcarea art. 1 al Protocolului I la *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, a stabilit în sarcina statului român obligația de a restitui în natură imobilul preluat, posibilitatea acordării despăgubirilor fiind subsidiară.

În plus, acordarea de despăgubiri, în situația în care restituirea în natură a imobilelor este posibilă, ar greva bugetul de stat cu cheltuieli suplimentare, nejustificate.

4. În legătură cu măsura restituirii în natură, cuprinsă la **art. 5**, în sensul că imobilele se restituie în natură numai dacă „*nu au fost deja vândute, în condițiile legii*”, reamintim condițiile prevăzute, de exemplu, de *Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, cu modificările și completările ulterioare*, în care puteau fi cumpărate imobilele: să fie vorba de imobile preluate de stat cu titlu; aceste imobile să nu fi fost restituite în natură foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora; calitatea de chiriaș la momentul apariției legii; expirarea unui termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a legii. Verificarea acestor condiții se putea face și ca urmare a declanșării unui litigiu, prin posibilitatea oferită de *Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, fostului proprietar de a solicita în instanță anularea respectivelor contracte. A

restitui în natură doar acele imobile care nu au fost vândute înseamnă, indirect, a da veridicitate tuturor actelor de vânzare-cumpărare a imobilelor în temeiul Legii nr. 112/1995, cu o posibilă afectare a foștilor proprietari.

Art. 5 alin. (3) reglementează posibilitatea acordării unui alt imobil în echivalent valoric pe raza unei alte unități administrativ-teritoriale „dacă nu există nicio posibilitate de restituire în unitatea administrativ-teritorială în care este situat imobilul care nu mai poate fi restituit în natură” fără să se prevadă care este entitatea care va dispune restituirea bunului: entitatea investită cu soluționarea cererii de restituire și pe raza căreia se află ori s-a aflat imobilul revendicat sau entitatea care are în patrimoniu ori în administrare imobilul care urmează să se acorde pe raza altei unități administrativ-teritoriale.

5. Nu considerăm oportune prevederile **art. 6 pct. 1** referitoare la acordarea de obligațiuni de stat, cu scadență la 10 ani, la care se aplică dobândă acordată de băncile comerciale pentru împrumuturile contractate pentru construirea de locuințe, deoarece, potrivit reglementărilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică, cu modificările și completările ulterioare*, Guvernul este autorizat să angajeze în numele și contul statului obligații de natura datoriei publice guvernamentale, prin Ministerul Finanțelor Publice, numai în scopul: finanțării deficitului bugetului de stat, finanțării temporare a deficitelor din anii precedenți ale bugetului asigurărilor sociale de stat, finanțării deficitelor temporare ale bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat din exercițiul curent; refinanțării și rambursării anticipate a datoriei publice guvernamentale, menținerii în permanență a unui sold corespunzător în contul curent general al Trezoreriei Statului, sau finanțării pe bază de lege, a unor programe/proiecte sau a altor necesități prioritare pentru economia românească, cu încadrarea în parametrii de deficit bugetar agreeți de statul român prin pachetul financiar încheiat cu Uniunea Europeană/FMI/Banca Mondială.

6. Aplicarea prevederilor **art. 6 pct. 3** din propunerea legislativă conduce la un impact financiar suplimentar asupra cheltuielilor bugetului de stat și, potrivit prevederilor art. 7 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010*, inițiatorii de acte normative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare trebuie să identifice sursele de acoperire a creșterii cheltuielilor și să declare în ce măsură aceste majorări sunt compatibile cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în

strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal bugetară.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 14 alin. (5) din *Legea nr. 273/2006 privind finanțele locale, cu modificările și completările ulterioare*, după aprobarea bugetelor locale, pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective.

7. În ceea ce privește **art. 9**, vizând opțiunea persoanei îndreptățite pentru una din măsurile propuse, urmează a se observa că trebuie îndeplinită condiția ca restituirea în natură să nu fie posibilă, întrucât imobilul nu mai există sau a fost vândut. Astfel, termenul în care persoana îndreptățită urmează a depune cereri privind opțiunea pentru o anumită măsură reparatorie trebuie să curgă de la primirea răspunsului entităților investite de lege în sensul în care nu mai este posibilă restituirea în natură a imobilului solicitat. De asemenea, textul propus nu este corelat cu sensul dat noțiunii de cereri din Capitolul I – „*Dispoziții generale*”, ceea ce ar putea conduce la interpretarea că noua lege repune persoanele îndreptățite în termenul de a formula o nouă cerere.

De altfel, se observă că întreg **Capitolul III** al propunerii legislative se referă la măsuri administrative de soluționare a cererilor persoanelor îndreptățite prin care aceștia optează pentru una din măsurile reparatorii în echivalent, fără a fi incluse și măsuri prin care urmează a fi soluționate cererile depuse inițial de aceste persoane.

De asemenea, atragem atenția asupra soluției legislative vizând opțiunea persoanelor îndreptățite pentru una din măsurile reparatorii – obligațiuni de stat, acțiuni la companii cu capital de stat sau despăgubiri – care este lipsită de previzibilitate, atât în ceea ce privește evaluarea solicitărilor, cât și a posibilității de soluționare a cererilor conform opțiunii menționate de solicitant. În acest sens, *Expunerea de motive* nu cuprinde referiri la valoarea estimată a cererilor, la oferta reală de obligațiuni, acțiuni și despăgubiri pe care o poate face statul în actualul context economic. Tot astfel, semnalăm faptul că această măsură legislativă poate conduce la depășirea valorii maxime a deficitului bugetar și la afectarea angajamentelor asumate de România în raport cu instituțiile financiare internaționale prin Pactul de stabilitate și creștere.

Intenția de reglementare a inițiatorilor este cu atât mai greu de interpretat și aplicat, cu cât se folosește noțiunea de „*persoană*”

îndreptățită” și nu aceea de „*persoană care se consideră îndreptățită*”, având în vedere faptul că la art. 3 pct. 3 din propunerea legislativă termenul de „*persoană îndreptățită*” este definit după cum urmează: „*persoana ale cărei cereri au fost soluționate în totalitate sau în parte, după intrarea în vigoare a prezentei legi, de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor sau de către instanțele judecătorești*”.

8. La **art. 10** și **art. 12** se instituie calcularea unor penalități pe zi de întârziere, or aceste enunțuri au caracter ambiguu, întrucât în sistemul de drept românesc se regăsesc penalitățile, ca accesorii ale creanțelor fiscale, ori penalitățile care decurg din executarea defectuoasă sau neexecutarea unui contract, sau acordarea, de către instanța judecătorească, a unor daune-cominatorii pe zi de întârziere, ce reprezintă penalități de constrângere și au trăsăturile juridice ale unor pedepse civile, dar apreciem că niciuna dintre aceste instituții juridice nu își găsește aplicabilitate în domeniul retrocedărilor, cu atât mai mult cu cât în Legea nr. 10/2001 sunt deja reglementate, la *Capitolul IV, Răspunderi și sancțiuni*.

9. La **art. 13** se impune Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva, să transmită prefectilor situația terenurilor forestiere pentru fiecare unitate administrativ-teritorială în termen de 15 zile de la intrarea în vigoare a legii. Pădurile țării nu sunt cartografiate pe unități administrativ-teritoriale, ci pe alte criterii, silvice. O transpunere exactă a hărților amenajistice pe fiecare comună este imposibil de realizat la nivelul întregii țări într-un interval de 15 zile. Practic toate terenurile aflate în prezent în proprietatea publică a statului ar urma să fie oferite pentru ca persoanele care au făcut cereri de retrocedare să își aleagă terenurile pe care le doresc chiar dacă terenurile respective au fost dintotdeauna proprietatea Statului Român.

În afara faptului că nu se respectă niciuna din regulile după care s-au retrocedat până în prezent terenurile forestiere, o astfel de prevedere este și neconstituțională. Argumentăm prin *Decizia Curții Constituționale nr. 652/2009*, prin care, prevederile art. 24 alin. (1²), (1⁴), (2) și (3) din Legea nr. 1/2000, care dădeau dreptul unor proprietari ca în contul fostelor proprietăți să primească alte terenuri din proprietatea statului, au fost declarate neconstituționale.

10. În ceea ce privește **art. 16 alin. (2)** care prevede excepțiile de la soluționarea cererilor în ordinea înregistrării lor, urmând a avea prioritate cererile persoanelor îndreptățite care suferă de boli grave ori foarte grave

sau a celor care au cumpărat drepturi patrimoniale litigioase, precizăm că o prevedere similară există și în cadrul legislativ actual, respectiv în *Hotărârea Guvernului nr. 462/2011 pentru modificarea pct. 18^{2.5} din Normele metodologice de aplicare a titlului VII "Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv" din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.095/2005*. Astfel, potrivit prevederilor acestui act normativ, „în cazuri excepționale, temeinic motivate (cazuri medicale, sociale, etc., dovedite prin înscrisuri, distorsionarea pieței în ceea ce privește tranzacționarea acțiunilor Fondului Proprietatea, prin scăderea prețului de piață al acestora, de natură a pune în pericol procesul de despăgubire), Direcția pentru acordarea despăgubirilor în numerar din cadrul Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților va putea emite cu prioritate titluri de plată și/sau titluri de conversie”. Cu privire la aplicarea acestui text, se impune precizarea că în practică a condus la comiterea unor abuzuri, ceea ce ar justifica pe deplin abrogarea sa, nu instituirea unei astfel de norme la nivel de lege.

11. La **art. 17 alin. (1)** se prevede în mod eronat faptul că prefectul înființează, prin decizie, comisii locale și județene pentru restituirea proprietăților, în condițiile în care actul administrativ care poate fi emis de prefect, potrivit normelor legale în vigoare, este ordinul. De asemenea, inițiatorii propun ca, din componența comisiilor, să facă parte 3 persoane, propuse de asociațiile de proprietari, fără a preciza însă care sunt atribuțiile acestor comisii.

În ceea ce privește sintagma „*asociație de proprietari*” prevăzută la art. 17, menționăm că aceasta este definită deja în *Legea nr. 230/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari, cu modificările și completările ulterioare*. Astfel, conform actului normativ menționat, asociația de proprietari este forma de asociere autonomă și nonprofit a majorității proprietarilor dintr-un condominiu. Considerăm că era necesară utilizarea altei sintagme, pentru a nu se crea confuzie în interpretarea și aplicarea actului normativ.

12. În ceea ce privește instituirea de penalități în sarcina diferitelor autorități publice (pentru nerespectarea termenelor prevăzute în cadrul Capitolului III), menționăm că astfel de sancțiuni pecuniare se regăsesc

deja cuprinse în *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.*

13. **Alin. (2) al art. 20** prevede „*competența Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților prin Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor de a acorda obligațiuni de stat, acțiuni ale companiilor în care statul este acționar, precum și despăgubiri în numerar*” persoanelor îndreptățite.

Însă, potrivit art. 23 alin. (4) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative, Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, constituită prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare, (...) funcționează autonom și nu în subordinea Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților.*

14. Ca o observație cu caracter general, subliniem că textele de lege propuse nu sunt prezentate în forma și stilul specifice unui act normativ, care să confere precizie și claritate dispozițiilor cuprinse în acesta.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,


Victor-Viorel PONTA
MINISTRU

Domnului senator **George – Crin Laurențiu ANTONESCU**

Președintele Senatului