



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
94 / 4.03.2014

NR. 338 / DPSS
DATA 21.02.2014

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 trecerea în proprietatea consiliilor locale a locuințelor de serviciu aflate în proprietatea Statului și administrate de Societatea Națională a Sării S.A. Sucursala Exploatarea Minieră Rm. Vâlcea*”, inițiată de domnul deputat PSD Aurel Vlădoiu împreună cu un grup de parlamentari PSD, PNL (Bp. 786/2013).

I. Principalele reglementări

Prin această inițiativa legislativă se propune, în principal, trecerea locuințelor de serviciu din proprietatea statului și administrarea Societății Naționale a Sării S.A. – Sucursala Exploatarea Minieră Râmnicu-Vâlcea, în proprietatea consiliilor locale Brezoi, Costești, Ocnele Mari și Baia de Fier urmând ca, odată cu schimbarea titularului dreptului de proprietate, locuințele în cauză să își schimbe destinația “*în locuințe sociale*”, spre a fi “*repartizate foștilor angajați, actualilor angajați sau urmașilor acestora, după caz*”.

În *Expunerea de motive* se precizează că Sucursala Exploatarea Minieră Rm. Vâlcea “*deține un număr de 98 de apartamente de serviciu, situate în localitățile Ocnele Mari, Brezoi, Costești-Bistrița (în județul Vâlcea) și Baia de Fier în județul Gorj, ocupate cu chirie de actualii sau foștii angajați ai sucursalei*”, blocurile în cauză fiind “*date în funcție între anii 1957-1963*”, fără a beneficia de reparație capitală pe parcursul timpului, motiv pentru care “*valoarea lucrărilor de reparații este foarte mare, fapt care va determina o creștere semnificativă a valorii contabile a clădirilor*”. De asemenea, se arată că, întrucât “*cheltuielile cu amortismentul clădirilor intră în structura chiriei lunare, chiriașii vor fi puși după reparație în situația de a plăti o sumă mai mare pentru plata chiriei*”. Așadar, “*deoarece aceștia sunt în marea majoritate persoane în vârstă, pensionari cu venituri foarte mici, creșterea chiriei ar fi o mare problemă pentru aceștia*”, astfel că “*cea mai bună soluție este trecerea acestor locuințe în proprietatea Consiliilor locale ca locuințe sociale*”.

II. Observații

1. Referitor la regimul juridic al locuințelor de serviciu, care trebuie avut în vedere în raport cu măsurile preconizate în inițiativa legislativă, amintim că, potrivit art. 51 din *Legea locuinței nr. 114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, fondul de locuințe de serviciu se compune din “*locuințe existente, care, potrivit prevederilor legale, rămân cu destinația de locuințe de serviciu la data intrării în vigoare a prezentei legi*” și respectiv, “*locuințe noi*”, iar “*condițiile și durata de închiriere vor fi stipulate în contractul de închiriere încheiat între părțile contractante, accesoriu la contractul de muncă*”.

În mod corespunzător, potrivit art. 52, locuințele noi se finanțează, în condițiile legii, din “*bugetul de stat și bugetele locale, în limitele prevederilor bugetare aprobate anual cu această destinație*” și respectiv din “*bugetele agenților economici, pentru salariații acestora*”, iar “*locuințele de serviciu realizate în condițiile prezentei legi, finanțate din bugetul de stat și din bugetele locale, pot fi vândute în condițiile legii, cu aprobarea Guvernului, în situația în care activitatea care a generat realizarea locuințelor respective s-a restrâns sau a încetat*” (art. 53 din același act normativ).

Astfel fiind, locuințele de serviciu realizate din bugetul de stat/local pot fi vândute, în condițiile legii, cu aprobarea Guvernului, fără a mai fi necesară intervenția legiuitorului pentru schimbarea destinației și/sau

vânzarea unui număr de locuințe deținute – cu titlu de închiriere – către locatorii acestora și aflate în administrarea/patrimoniul unei anumite sucursale aparținând unei anumite societăți naționale pe acțiuni – ceea ce ar conferi propunerii legislative un caracter individual, dobândind astfel și un caracter discriminatoriu, prin măsurile individuale preconizate creându-se premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la principiul constituțional al Statului de drept și la *principiul echilibrului/separației puterilor în stat*, astfel consacrate la art. 1 alin. (3) și alin. (4) din Constituție. În mod corespunzător, măsurile individuale preconizate (art.1-9), prin derogare implicită de la cadrul legislativ/constituțional existent sunt vulnerabile și sub aspectul afectării dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (5), potrivit cărora *“În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”*.

2. Totodată, în măsura în care bunurile imobile cu destinația de locuințe de serviciu ar fi construite în condițiile art. 52 lit. b) din Legea nr. 114/1996, respectiv din fondurile unității economice în cauză, ar fi afectat și dreptul de proprietate privată al acestei persoane juridice, astfel consacrat la art. 44 din Constituție.

3. În măsura în care, astfel cum se precizează la art. 1 din propunerea legislativă – fără documentație doveditoare în acest sens (extrase CF, nr. inventar MFP, etc.) – bunurile imobile în cauză, cu destinația de locuințe de serviciu, s-ar afla *“în proprietatea statului”* (fără datele de identificare aferente de la nr. crt. 1-18 ale Anexei, din propunerea legislativă), iar astfel cum ar rezulta din *Expunerea de motive*, imobilele ar fi fost *“date în funcție între anii 1957-1963”*, învederăm că, pentru locuințele respective, ar putea fi incidente dispozițiile *Legii nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat, republicată, cu modificările și completările ulterioare (art. 1 alin. (1) și art. 7 alin. (1) privind vânzarea locuințelor construite din fondurile statului/unităților economice sau bugetae de stat, până la data intrării în vigoare a Legii nr. 85/1992)*.

Menționăm că, din *Expunerea de motive* nu rezultă date clarificatoare nici sub aceste aspecte (cu privire, de ex. la faptul dacă locuințele în cauză, ale sucursalei respective, ori o parte a acestora, s-ar afla în procedură de vânzare-cumpărare potrivit Legii nr. 85/1992, după cum este cazul.

În acest context, învederăm că, astfel cum a reținut Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 3/2013, *“pentru a beneficia de dispozițiile Legii nr. 85/1992, republicată, solicitantul trebuie să aibă calitatea de chiriaș în momentul realizării acordului de voință (data înaintării cererii de cumpărare) și nu la data intrării în vigoare a legii”,* nașterea raportului juridic fiind *“la latitudinea titularului contractului de închiriere, care, fără a fi legat de vreun termen, poate formula cererea de cumpărare”,* *“Obligația de a vinde”* intervenind *“doar atunci când sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții: locuințele să fie construite din fondurile statului sau ale unităților economice ori bugetare de stat până la data intrării în vigoare a legii, solicitantul să fie titular al contractului de închiriere, putând fi sau nu angajat al unității proprietare, locuințele să nu facă parte din categoria celor exceptate de lege”* (fiind exceptate *“locuințele de intervenție”*, potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 85/1992).

Or, prin măsura de intervenție, ca act individual – care s-ar dispune prin propunerea legislativă asupra unui număr de locuințe aflate în patrimoniul unei sucursale a SN a Sării SA, ce ar urma să treacă *“în proprietatea consiliilor locale Brezoi, Costești, Ocnele Mari și Baia de Fier”*, cu destinația de *“locuințe sociale”*, s-ar putea afecta inclusiv dreptul chiriașilor de a cumpăra locuințele respective, în condițiile și cu facilitățile aferente, astfel cum sunt prevăzute în Legea nr. 85/1992.

4. Învederăm că, deși la art. 1 și art. 2 din propunerea legislativă se face vorbire de trecerea locuințelor de serviciu în cauză (nr. crt. 1-18 din Anexa nr. 1 la propunerea legislativă) *“în proprietatea consiliilor locale”* – fără a se preciza în mod expres/cu claritate, în ce domeniu (domeniul public/privat al unităților administrativ-teritoriale, după caz) se intenționează a se face trecerea respectivă – tot la art. 2 din propunerea legislativă se precizează că, odată cu această trecere, locuințele în cauză își vor schimba destinația în *“locuințe sociale”*.

Așa fiind, învederăm că regimul juridic al *“locuinței sociale”* este reglementat în cuprinsul dispozițiilor Legii nr. 114/1996 (în mod distinct de cel al locuinței de serviciu), potrivit căroră, aceasta este *“Locuința care se atribuie cu chirie subvenționată unor persoane sau familii, a căror situație economică nu le permite accesul la o locuință în proprietate sau închirierea unei locuințe în condițiile pieței”* (art. 2 lit. c)), locuințele sociale aparținând *“domeniului public al unităților administrativ-teritoriale”*, astfel că, locuințele sociale, supuse regimului juridic aferent,

potrivit Legii nr. 114/1996, “*nu pot fi vândute*” (art. 47 din Legea nr. 114/1996).

Așadar, prin măsurile preconizate – ca act normativ individual - nu numai că s-ar afecta inclusiv dreptul chiriașilor actuali de a cumpăra locuințele respective, în condițiile/cu facilitățile aferente, prevăzute de Legea nr. 85/1992, dar prin schimbarea destinației locuințelor respective, în “*locuințe sociale*” acestor locuințe le devine aplicabil regimul juridic aferent bunurilor proprietate publică – care sunt inalienabile, imprescriptibile și inesizabile, potrivit art. 136 alin. (4) din Constituție și art. 861 din Codul civil – *locuințele sociale* făcând parte din domeniul public (exclusiv) local (art. 39 din Legea nr. 114/1996 și art. 3 alin. (4) din *Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică*, coroborat cu pct. III.6 din Anexa la această lege organică) astfel că nu se poate preconiza vânzarea acestora (potrivit art. 9 din propunerea legislativă).

Din analiza textului propunerii legislative nu reiese clar dacă locuințele de serviciu la care se face referire se află în proprietatea publică sau privată a statului, astfel încât se impuneau unele precizări sub acest aspect.

La art. 863 lit. e) din Codul civil se prevede posibilitatea dobândirii dreptului de proprietate publică “*prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia, în condițiile legii*”.

5. Întrucât în *Expunerea de motive* se precizează că locuințele în cauză au fost puse în funcțiune în perioada 1957- 1963, fără a se detalia nivelul de dotare și caracteristicile tehnice ale acestora pentru a fi încadrate, în condițiile legii, în categoria locuințelor de serviciu, se poate prezuma că, în fapt, acestea sunt cămine de nefamiliști, context în care nu reprezintă locuințe în sensul Legii nr. 114/1996, ci spații de cazare temporară fără dotările minime impuse de lege pentru funcțiunea de locuință.

6. Deși scopul propunerii legislative rezultat din textul *Expunerii de motive* și din primele articole rezidă în schimbarea destinației locuințelor în cauză, din locuințe de serviciu în locuințe sociale destinate închirierii, prevederile art. 9 din inițiativa legislativă fac referire la vânzarea acestor locuințe după intrarea în vigoare a legii, de unde rezultă o necorelare a acestora ce determină incertitudinea intenției de reglementare.

7. De asemenea, precizăm că pe de o parte, în lipsa acordului autorităților publice locale implicate, acestea nu ar putea fi obligate să primească *“în proprietate”* bunuri imobile aflate în *“proprietatea statului”* și în patrimoniul unui operator economic care funcționează sub autoritatea Ministerului Economiei¹, cu cheltuielile aferente în raport cu starea acestor imobile, iar, pe de altă parte – pe lângă faptul că *“locuințele sociale”* ce constituie domeniul public (exclusiv) local, nu pot face obiectul vânzării – asupra gestiunii/administrației și/sau vânzării acestora nu ar putea fi mandatat, nici măcar prin lege, Guvernul să procedeze la operațiunile respective, în raport cu intenția de reglementare.

În caz contrar s-ar afecta inclusiv principiul constituțional al autonomiei locale consacrat de art. 120 din Constituție și de art. 2 alin. (1) din *Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 3 din Legea nr. 215/2001, prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. Acest drept se exercită de consiliile locale, de primari, de consiliile județene și de președinții acestora, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Ca urmare, autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, în conformitate cu *principiul autonomiei locale*, potrivit prevederilor art. 10 din Legea nr. 215/2001.

8. Semnalăm că prevederile inițiativei legislative nu sunt formulate în stilul juridic specific normativ *“concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc”* (art. 36 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*).

Astfel fiind, amintim că, prin lipsa de claritate și precizie a normelor preconizate, care ar genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora, se

¹ Minister de resort sub autoritatea căruia funcționează Societatea Națională a Sării SA (Hotărârea Guvernului nr. 47/2013)

pot crea și premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la *principiul constituțional al legalității* (art. 1 alin. (5) din Constituție).

În acest sens, menționăm că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în *Cauza Beyeler contra Italiei*, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în *Cauza Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei*, Hotărârea din 8 iulie 2008 în *Cauza Fener Rum Patrikligi contra Turciei*).

9. Din *Expunerea de motive* reiese că blocurile de locuințe în cauză nu au făcut obiectul lucrărilor de reparații capitale, iar executarea acestora implică cheltuieli considerabile, care nu pot fi recuperate din chiriile aferente contractelor de închiriere în derulare, situație în care era necesar să se stabilească atât sursa de finanțare pentru executarea acestei categorii de lucrări cât și modalitatea de amortizare a cheltuielilor de natura investițiilor, în condițiile legii.

Potrivit prevederilor art. 7 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, cu modificările și completările ulterioare*, trebuia elaborată fișa financiară potrivit prevederilor art. 15 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, însoțită de declarația conform căreia majorarea de cheltuieli este compatibilă 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, precizăm că în conformitate cu prevederile art. 14 alin. (5) din *Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare*, după aprobarea bugetelor locale pot fi promovate acte normative cu implicații asupra acestora 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.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere obiectul de reglementare la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Victor-Viorel FONTA

Domnului senator **George – Crin Laurențiu ANTONESCU**
Președintele Senatului