



PRIM MINISTRU

773
27.05.2019

romania2019.eu
Președinția României la Consiliul Uniunii Europene

Domnule președinte,

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
245/7.6.2019

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea Legii fondului funciar nr. 18/1991*, inițiată de domnul deputat PNL Corneliu Olar și un grup de parlamentari PSD, PNL, ALDE, USR, UDMR, PMP, Minorități Naționale (Bp. 84/2019).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se:

- abrogarea lit. d) a alin. (3) al art. 24 din lege, în sensul eliminării condiției ca terenurile să nu fie în proprietatea publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale, pentru a putea fi înscrise în proprietatea actualilor deținători;

- modificarea lit. b) a alin. (2³) al art. 27 din lege, în sensul includerii în categoria terenurilor pentru care se poate solicita titlu de proprietate de către proprietarii construcțiilor aferente, a terenurilor ce se află în proprietatea unităților administrativ-teritoriale;

De asemenea, se stabilește ca persoanele care nu au depus cereri în termenul prevăzut de art. IV din *Legea nr. 231/2018* pentru reconstituirea dreptului de proprietate să se poată adresa cu o nouă cerere comisiilor comunale, orașenești sau municipale, în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a inițiativei legislative.

II. Observații

1. Menționăm faptul că textele asupra cărora se intervine prin prezenta inițiativă legislativă, mai exact art.24 alin.(3) și art.27 alin.(2³) din *Legea nr.18/1991*, au fost recent introduse în cuprinsul acestui act normativ, prin *Legea nr. 231/2018 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991*. Prin urmare, arătăm că o nouă intervenție asupra *Legii nr. 18/1991* creează un climat de instabilitate legislativă, ceea ce, conform jurisprudenței Curții Constituționale, este „*contrar principiului securității raporturilor juridice în componența sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii*”¹.

Referitor la *principiul stabilității/securității raporturilor juridice*, prin *Decizia nr. 404/2008*², Curtea a reținut că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa.

Referitor la același principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că „*unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice*”. (*Hotărârea din 6 iunie 2005 pronunțată în Cauza Androne împotriva României; Hotărârea din 7 octombrie 2009 pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României*).

Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că „*odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții (...)*”³.

2. Măsurile preconizate la pct. 1 și pct. 2 din inițiativa legislativă, mai exact abrogarea lit. d) a alin.(3) art. 24 și modificarea lit. b) alin.(2³) al

¹ A se vedea, în acest sens, *Decizia nr. 26/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 alin. (2), art. 49 alin. (2), art. 54 și art. 56 din Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate*

² referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*

³ *Hotărârea din 1 decembrie 2005 pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, Hotărârea din 6 decembrie 2007 pronunțată în Cauza Beian împotriva României.*

art.27, schimbă întreaga logică juridică a textelor legale menționate anterior, ajungându-se la o soluție normativă semnificativ schimbată.

Astfel, din noua interpretare reiese faptul că se înscriu în proprietatea actualilor deținători terenurile situate în intravilanul localităților, aferente construcțiilor edificate de către fostele cooperative de producție, fostele asociații economice intercooperatiste și fostele cooperative de consum, indiferent de titularul actual al dreptului de proprietate, respectiv se elimină interdicția ca respectivele terenuri să nu fie în proprietatea publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale.

În opinia noastră, aceste măsuri contravin art.44 și art. 136 coroborate cu art. 120 alin.(1) din *Constituția României, republicată*, fiind afectat dreptul de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, precum și dreptul de proprietate publică al acestora și, implicit, prin acestea aducându-se atingere *principiului autonomiei locale*, întrucât determină limitarea exercitării de către autoritățile publice locale, în proprietatea cărora se află terenurile în cauză, a atributelor esențiale ale dreptului de proprietate.

Învederăm prevederile art. 29 din *Legea 18/1991*, în baza cărora regimul juridic al terenurilor aferente construcțiilor edificate de către fostele cooperative de producție, fostele asociații economice intercooperatiste și fostele cooperative de consum a fost stabilit încă din anul 1991. Astfel, conform alin.(7) al articolului ante menționat „*bunurile prevăzute la alin.(1), care nu se vând în termen de un an de la data desființării cooperativei agricole de producție, trec în proprietatea privată a comunelor, orașelor și a municipiilor unde acestea sunt situate, fără nicio despăgubire, și în administrarea primăriilor*”. Prin urmare, cel puțin în această ipoteză, dreptul de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale este câștigat în temeiul legii.

Precizăm și faptul că regimul juridic al proprietății publice și private, indiferent de titular, este reglementat de *Legea nr. 287/2009 privind Cod Civil, republicată, cu modificările ulterioare*, și de legile speciale care au fost amendate prin *Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr.287/2009 privind Codul civil, cu modificările și completările ulterioare*, din perspectiva punerii de acord a acestora cu dispozițiile noului Cod civil.

3. Restituirea bunurilor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România este reglementată prin legi speciale în această

materie⁴, în cuprinsul cărora sunt prevăzute norme vizând entitățile investite de lege cu atribuții în procesul de restituire, precum și cu privire la stabilirea măsurilor reparatorii.

Dat fiind contextul legislativ menționat și având în vedere că la acest moment se pot afla în curs de soluționare cereri de reconstituire a dreptului de proprietate formulate în temeiul art. 23, art. 24 și art. 27 din *Legea nr. 18/1991*, aflate în diferite etape (administrativă sau judiciară), instituirea acestor norme poate fi de natură să bulverseze procesele pendinte, creând dificultăți în procesul de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale incidente, în special din perspectiva *principiului aplicării în timp a legii civile*.

4. Măsura preconizată la art. II din inițiativa legislativă constă în acordarea unui nou termen de depunere a cererilor în vederea reconstituirii dreptului de proprietate privată, raportându-se la termenul prevăzut de art. II din *Legea nr. 231/2018*. Astfel, practic, prin această măsură se ajunge, din nou, la o nouă prorogare a termenului.

Cu privire la această problemă, Curtea Constituțională a dezvoltat o jurisprudență constantă, dintre care amintim *Decizia Curții Constituționale nr. 88/2014*⁵, statuând faptul că „de altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că dificultățile de ordin organizatoric ale autorităților cu competențe în implementarea măsurilor privind retrocedările sunt consecința modificărilor repetate pe cale legislativă ale mecanismului de restituire. Instanța europeană a considerat deja că aceste modificări au fost inoperante în plan practic și au creat un climat de incertitudine juridică, ce a fost evidențiată în practica instanțelor judecătorești române, inclusiv de instanța supremă, care au încercat, fără un succes durabil, să elimine "echivocul situațiilor juridice incerte" și "să sancționeze lipsa de diligență din partea autorităților competente" (*Hotărârea din 9 decembrie 2008, pronunțată în Cauza Viașu împotriva României, paragraful 71, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 29 mai 2009*)”.

⁴ A se vedea cel mai recent act normativ în acest domeniu, și anume *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 modificările și completările ulterioare*.

⁵ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 teza a doua raportate la cele ale art. 33 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*

De asemenea, s-a constatat că prorogarea repetată a termenului în scopul îndeplinirii unor sarcini administrative nu este dezirabilă în această materie, astfel cum reiese și din *Decizia Curții Constituționale nr. 44/2017*⁶, potrivit căreia:

"Așadar, dacă față de momentul adoptării Legii nr. 165/2013 și al analizării ei, în 2014, de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea pronunțată în Cauza Preda și alții împotriva României, respectiv de Curtea Constituțională (prin Decizia nr. 684/2014, precitată), durata inițială a termenului administrativ prevăzut de art. 11 alin. (1) din legea criticată a fost acceptată prin raportare la certitudinea (cel puțin legală, din acel moment) epuizării lui la data de 1 ianuarie 2016, Curtea constată că aceleași considerente nu mai pot fi valabile și în actualul context normativ al prorogării (ulterioare anului 2014) succesive a termenului, mai întâi până la 1 ianuarie 2017, apoi până la 1 ianuarie 2018 (...)".

Examinând evoluția cadrului legal în materia procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, Curtea Constituțională a susținut că modificările legislative care s-au succedat au generat mai mult decât *„divergențe de interpretare a textelor legale, ci chiar regimuri juridice diferite aplicabile unor situații identice"*⁷.

Sucesiunea în timp a dispozițiilor legale este de natură să genereze instabilitatea raporturilor juridice, lipsa de coerență și de previzibilitate a normelor adoptate în materia măsurilor reparatorii prin echivalent pot afecta în mod grav *principiul securității raporturilor juridice*.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația *Constituției* și obligativitatea respectării legii și că statul de drept asigură supremația *Constituției*, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta⁸.

Totodată, Curtea a reținut că *principiul securității raporturilor juridice civile* constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept,

⁶ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (1) și ale art. 11 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

⁷ A se vedea Decizia nr. 210/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 teza a doua raportate la cele ale art. 1 alin. (2) 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, în redactarea anterioară modificării acestor prevederi prin Legea nr. 368/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013

⁸ A se vedea, în acest sens, Decizia nr. 234/2001 și Decizia nr. 22/2004.

astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art. 1 alin.(3) din *Legea fundamentală*⁹.

5. Conform prevederilor art. 26 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, „proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări (...)”.

Astfel, semnalăm că, în cuprinsul propunerii legislative nu sunt prevăzute dispoziții tranzitorii cu privire la procedurile administrative sau judiciare aflate în curs.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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



Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU

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

Președintele Senatului

⁹ A se vedea, în acest sens, *Decizia nr. 570/2012* și *Decizia nr. 615/2012*.