



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

**referitor la proiectul de ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ
pentru modificarea și completarea Legii 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**

Analizând proiectul de **ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ** pentru modificarea și completarea Legii 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, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 149 din 06.08.2025 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D591/06.08.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea și completarea Legii 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.

Potrivit *Notei de fundamentare*, „se urmărește instituirea unor norme menite să păstreze un just echilibru între, pe de o parte, interesul beneficiarilor legilor cu caracter reparator dar care, în același timp, să evite îmbogățirea fără justă cauză, și, pe de altă parte, să țină seama de interesul general al societății și de capacitatea financiară a statului de a susține plata despăgubirilor, în situația în care bunul nu mai poate fi restituit în natură”.

2. Menționăm că, potrivit dispozițiilor art. 115 alin. (5) teza întâi și a doua din Constituția României, republicată, *„Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere”*.

3. Referitor la măsura prin care, în cazul în care sporul de valoare de care a beneficiat terenul sau cel care a fost adus construcțiilor depășește 50% din valoarea imobilului la data preluării, nu se va mai dispune retrocedarea în natură a imobilului respectiv, considerându-se că acesta este unul nou în raport cu cel preluat, **este de analizat dacă nu se aduce atingere dreptului fundamental de proprietate**, situație în care ar deveni incidente prevederile art. 115 alin. (6) din Constituția României, republicată, potrivit căroră *„Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”*.

4. La **preambul, primul paragraf**, pentru rigoare normativă, propunem ca acesta să fie reformulat, astfel:

„Având în vedere că, prin Decizia Curții Constituționale nr. 43/2025 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 21 alin. (6) 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, modificată prin Legea nr. 111/2017 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2016 pentru prorogarea unor termene, instituirea unor noi termene, privind unele măsuri pentru finalizarea activităților cuprinse în contractele încheiate în cadrul Acordului de împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru finanțarea Proiectului privind reforma sistemului judiciar, semnat la București la 27 ianuarie 2006, ratificat prin Legea nr. 205/2006, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, Curtea Constituțională a declarat că sintagma «în considerarea caracteristicilor tehnice ale imobilului și a categoriei de folosință la data preluării acestuia», cuprinsă în dispozițiile art. 21 alin. (6) 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, cu modificările și completările ulterioare, este neconstituțională.”

La **paragraful al doilea**, pentru claritate, recomandăm ca textul „publicarea deciziilor Curții Constituționale” să fie scris sub forma „publicarea deciziilor Curții Constituționale în **Monitorul Oficial al României, Partea I**”.

La **paragraful al treilea**, pentru același considerent, propunem ca **debutul** acestuia să aibă următoarea formulare:

„în considerarea faptului că, prin Hotărârea **din 7 ianuarie 2025 în Cauza Văleanu și alții împotriva României privind reparația echitabilă**, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (...)”.

La **paragraful al patrulea**, pentru rigoarea redactării, propunem ca în locul expresiei „Deciziei Curții Constituționale a României nr. 43 din 18.02.2025” să fie scrisă sintagma „Deciziei Curții **Constituționale nr. 43/2025**”.

De asemenea, pentru aceleași motive, propunem ca sintagma „în conformitate cu Legea nr. 165/2013” să fie redactată, astfel: „în conformitate cu **dispozițiile Legii nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare**”.

La **paragraful al cincilea**, pentru unitate terminologică, propunem ca sintagma „imobilelor preluate abuziv” să fie înlocuită cu expresia „imobilelor preluate **în mod abuziv**”.

La **paragraful al șaptelea**, pentru fluența textului, propunem ca sintagma „urmare opțiunii exprese a persoanelor” să fie scrisă sub forma „**ca** urmare a opțiunii exprese a persoanelor”.

La **paragraful al optulea**, pentru o informare completă, propunem ca după expresia „Legea nr. 165/2013” să fie inserată sintagma „**cu modificările și completările ulterioare**”.

Observația este valabilă pentru **paragraful al nouălea** și pentru **art. III alin. (1), partea introductivă**.

La **paragraful al nouălea**, propunem eliminarea titlului Legii nr. 165/2013, întrucât a fost redat anterior.

Reiterăm observația pentru **art. III alin. (1) partea introductivă**.

5. Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, propunem ca marcarea elementelor structurale să se facă sub forma: „**Art. I, Art. II, Art. III**”.

6. La **art. I pct. 1**, la textul **art. 1 alin. (1¹)**, apreciem că norma trebuie clar formulată, întrucât **prima teză** a acestui alineat face vorbire despre faptul că sporul de valoare de care a beneficiat terenul sau cel care a fost adus construcțiilor, dacă acesta nu depășește 50% din valoarea imobilului de la data preluării, **se preia cu plată**, de unde reiese că este avută în vedere ipoteza în care nu este dispusă restituirea în natură.

În acest context, textul propus pentru **teza a doua**, potrivit căruia „*În caz contrar, nu se va dispune restituirea în natură*” nu răspunde cerințelor privind claritatea și predictibilitatea textului normativ, fiind necesar a se preciza în mod concret care sunt măsurile ce pot fi dispuse în cazul ambelor ipoteze prevăzute la cele două teze.

Totodată, la enunțul prevăzut pentru **art. 1 alin. (1³)**, pentru rigoarea redactării, propunem ca în locul sintagmei „conform art. 21 alin. (6)” să fie scrisă expresia „**potrivit dispozițiilor art. 21 alin. (6)**”.

7. La art. I pct. 2, la norma de la **art. 21 alin. (6)**, pentru rigoare juridică, este necesară precizarea valorii punctului, în vederea evaluării imobilelor pentru care se acordă despăgubiri, în considerarea caracteristicilor tehnice ale imobilului și a categoriei de folosință la data preluării acestuia. Precizăm că, în forma în vigoare a legii, valoarea punctului este de 1 leu.

8. La art. I pct. 3 partea dispozitivă, pentru corectitudine, propunem ca expresia „alin. (2¹) - (2²)” să fie redactată sub forma „**alin. (2¹) și (2²)**”.

Totodată, textul propus pentru **art. 31 alin. (2¹)** este similar cu cel al art. 24 alin. (2) din actul normativ de bază, fiind necesar ca formularea preconizată să fie de natură a delimita clar cele două ipoteze avute în vedere, pentru a se putea determina contextul în care acestea pot fi aplicate.

9. La art. II, sugerăm a se analiza dacă norma prin care se stabilește că prevederi nou introduse se vor aplica și în cazul deciziilor de compensare deja emise, dar aflate încă în perioada în care pot fi plătite, **nu are un caracter retroactiv**.

Totodată, la **alin. (2)**, precizăm că textul nu este clar cu privire la sintagma „*deciziilor de compensare aflate, la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, în procedura de valorificare a punctelor în numerar*”, fiind necesar a se indica printr-o normă de trimitere la actul normativ de bază care anume decizii sunt vizate.

La **alin. (1)**, pentru o informare corectă, propunem ca acesta să debuteze, astfel:

„(1) Prevederile art. 31 alin. (2¹), (2²) și (3) 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, cu modificările și completările ulterioare, astfel cum au fost modificate și completate prin prezenta ordonanță de urgență, se aplică în mod corespunzător (...)”.

10. Precizăm că **art. III** este alcătuit din alineate care nu prezintă legătură tematică între ele, astfel primele subdiviziuni se referă la

cererile soluționate, depuse în temeiul legislației din domeniul restituirii proprietăților, adică alin. (1) – (4), iar alin. (5) – (8) reglementează instituirea unor contravenții și sancționarea lor.

Pentru coerență, propunem disjungerea acestora în **două articole distincte**, marcate în mod corespunzător, iar alineatele din cuprinsul acestora să fie renumerotate.

11. La art. III alin. (1) partea introductivă, pentru rigoarea redactării, propunem eliminarea sintagmei „a Guvernului” din formularea „a prezentei ordonanțe de urgență a Guvernului”, ca inadecvată.

Totodată, pentru coerență, propunem eliminarea expresiei „cel puțin”, ca fiind vagă.

La **lit. d)**, propunem eliminarea parantezelor, pentru concordanță cu art. 38 alin. (3) teza finală din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor.

Această observație este valabilă și pentru **lit. e)**.

De asemenea, este necesară eliminarea formei abreviate „etc.”, întrucât nu este specifică limbajului juridic.

La **lit. f)**, în legătură cu normele de trimitere la „alin. 1 lit. b)” și „alin. 1 lit. a)”, având în vedere că enumerarea analizată face parte tot din alin. (1), propunem eliminarea referirii al acest alineat, din cele două trimiteri.

12. La alin. (3), după sintagma „Monitorul Oficial al României” se va insera sintagma „**Partea I**”.

13. La alin. (4), abrevierea „alin. 1” se va redacta sub forma „**alin. (1)**”.

14. La alin. (5), partea introductivă, pentru corectitudinea exprimării, expresia „dacă nu sunt comise” trebuie redată sub forma „**dacă nu este comisă**”.

La **lit. a)**, întrucât alin. (1), la care se face trimitere, stabilește un singur termen, expresia „nerespectarea termenelor” trebuie înlocuită cu sintagma „nerespectarea **termenului**”.

La **lit. b)**, semnalăm că din text nu rezultă de ce este stabilită drept contravenție distinctă necomunicarea situației prevăzute la alin. (1), atâta vreme cât, potrivit lit. a), constituie contravenție nerespectarea termenului de comunicare a respectivei situații.

Pe de altă parte, prin dispoziția propusă la **lit. b)** se sancționează „neactualizarea situației”, însă nu se are în vedere și cazul în care nu este respectată obligația de comunicare periodică a situației actualizate către Instituția Prefectului, prevăzută la alin. (2) al art. III.

În plus, comunicarea eronată a informațiilor este sancționată numai în ceea ce privește situația prevăzută la alin. (1), nu și în ceea ce privește situația actualizată prevăzută la alin. (2).

Se impune, de aceea, reanalizarea **lit. b)** sub toate aceste aspecte.

Precizăm că obligațiile din cuprinsul alin. (1) și (4) sunt instituite atât în sarcina unităților deținătoare, cât și a entităților investite cu soluționarea notificărilor/cererilor depuse de persoanele îndreptățite.

Cu toate acestea, refuzul de a transmite situațiile și documentele prevăzute la alin. (1) și (4) este sancționat, potrivit **lit. c)**, numai în cazul în care fapta este săvârșită de entitățile investite cu soluționarea cererilor.

Este necesară, de aceea, reanalizarea soluției legislative.

În plus, semnalăm că **lit. c)** se referă numai la „situațiile și documentele prevăzute la alin. (1) și alin. (4)”, fără să se facă referire la situația actualizată prevăzută la alin. (2). Sugerăm reanalizarea textului.

De asemenea, sub aspectul redactării sintagma „alin. (1) și alin. (4)” se va scrie sub forma „alin. (1) și (4)”.

În acest context, semnalăm că este de analizat dacă la **alin. (4)** textul nu ar trebui să se refere și la „situația prevăzută la alin. (1) actualizată potrivit alin. (2)”. Avem în vedere faptul că este posibil ca, la data la care autoritățile publice efectuează solicitarea, să nu mai prezinte relevanță situația prevăzută la alin. (1) - care trebuie întocmită în termen de 180 de zile de la intrarea în vigoare a ordonanței de urgență, ci situația actualizată potrivit alin. (2).

15. Referitor la norma din art. III alin. (6), prin care sunt stabiliți agenții constatatori ai contravențiilor, precizăm că dispoziția ar trebui să aibă în vedere „persoanele împuternicite” din cadrul entității vizate de text, întrucât conform art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 agenți constatatori pot fi **persoanele** anume prevăzute în actul normativ, și nu anumite entități.

16. La art. III alin. (7), semnalăm că din redactarea textului nu rezultă cu claritate intenția de reglementare, întrucât acesta se referă, în mod generic, la incidența răspunderii contravenționale a conducătorilor unităților/entităților pentru „nerespectarea obligațiilor prevăzute de prezentul articol”, fără a preciza care anume obligații sunt avute în vedere.

O astfel de reglementare nu îndeplinește cerințele de claritate, previzibilitate și accesibilitate referitoare la modalitatea de stabilire și sancționare a contravențiilor, astfel cum acestea rezultă din reglementarea-cadru în domeniu și din jurisprudența Curții Constituționale în domeniu, fiind astfel încălcat principiul legalității, care guvernează dreptul contravențional.

Precizăm că, potrivit art. 3 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde descrierea faptelor ce constituie contravenții și sancțiunea ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea; în cazul sancțiunii cu

amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori.

Este necesară, prin urmare, reanalizarea și reformularea corespunzătoare a textului.

În măsura în care norma are în vedere, de fapt, reglementarea modului de aplicare a sancțiunii pentru contravențiile prevăzute la alin. (5), textul trebuie să prevadă în mod expres că sancțiunea contravențională pentru săvârșirea faptelor prevăzute la alin. (5) se aplică conducătorului unității deținătoare/entității investită cu soluționarea notificărilor/cererilor depuse de persoanele îndreptățite.

17. Pentru asigurarea uniformității în reglementarea domeniului contravențiilor, este necesar ca în cuprinsul **art. III alin. (8)** să fie utilizată formula consacrată în cazul normei de completare cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, astfel:

„**(8)** Contravențiilor prevăzute la alin. (5) le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare”.

18. La **anexă**, la **pct. I subpct. 2**, referitor la norma de trimitere la „art. 457 alin (5) din Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal”, semnalăm că, potrivit pct. 107 al art. I coroborat cu lit. i) a art. IX din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022, cu modificările aduse de art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2024, începând cu data de 1 ianuarie 2026, art. 457 se modifică și va fi structurat în 3 alineate, astfel încât va fi necesară ulterior modificarea acestui text.

De asemenea, pentru rigoare redacțională, termenul „Fiscal” va debuta cu literă mică.

La **nota de subsol**, este necesară eliminarea celei de-a doua explicații marcate cu „**”, fiind suficientă o singură notă.

La **pct. II subpct. 2**, având în vedere că trimiterea este făcută în cadrul aceluiași punct, sugerăm ca sintagma „punctul nr. II 1” să fie redată sub forma „**subpct. 1**”.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 560/07.08.2025