

Speculațiile imobiliare sunt sursa multor averi din Top 300 iar acest sport național este în plină desfășurare; perdanți par să fie doar foștii proprietari deposedați de statul comunist, arată SAR

RESTITUIREA PROPRIETĂȚII: DE CE A IEȘIT AȘA PROST ÎN ROMÂNIA?



Dincolo de detaliile juridice ale procesului de restituire, două trăsături fac România unică în Europa Centrală și de Est:

- ✓ indecizia privind reparațiile, în natură sau echivalent, astfel încât legi succesive, întinse pe mai bine de un deceniu, au creat confuzie și drepturi suprapuse;
- ✓ abuzul pe scară largă la nivel central și local, favorizat de legi cu portițe și practica juridică neuniformă, vizibil din discrepanțele inexplicabile ale procentelor de restituire de la un județ la altul

SAR a demarat prima analiză cu indicatori numerici a situației restituirilor, care vă va arăta cine este de vină și de ce. Acest raport preliminar prezintă pe scurt situația generală la zi.

Legile restituirii proprietății au fost întodeauna prezentate de inițiatorii lor – în principal partidul post-comunist, de stânga, aflat la putere în 1991, 1995 și 2001, când au fost adoptate principalele astfel de măsuri – ca instrumente destinate să clarifice și să accelereze procesul de reparație a abuzurilor din perioada comunistă. Fără astfel de acte normative, alternativa ar fi fost recursul foștilor proprietari direct la instanțe.

Pentru a ușura (în principiu) misiunea celor care își revendicau casele și terenurile înapoi, precum și pentru a acoperi diversitatea de situații locale concrete, legiuitorul a introdus de fiecare dată în procedură veriga intermediară a comisiilor locale. Teoretic, aceasta putea să rezolve revendicările într-un mod acceptabil celor deposedați, astfel încât să nu se mai ajungă în justiție deloc.

Marea problemă este că această posibilitate s-a dovedit una nerealistă în practică, după cum o arată evoluțiile din prima parte a anilor '90. Legiuitorul

Septembrie 2008



Proiect finanțat de
UNIUNEA EUROPEANĂ

național nu a făcut decât să creeze un puternic sistem de contra-stimulente instituționale pentru retrocedarea proprietăților în fapt: omenеște vorbind, ce interes ar fi avut primarii și consilierii locali să cedeze de bunăvoie active economice interesante, doar pe baza argumentelor morale că foștilor proprietari li s-a comis cu ani în urmă o nedreptate? Legile trecute în mod succesiv, pe parcursul unui întreg deceniu – iar nu dintr-o dată ca în restul Europei Centrale și de Est – au constituit o sursă suplimentară de confuzie.

1. Procesul de restituire în Europa Centrală și de Est

Măsurile reparatorii privind abuzurile asupra proprietății în perioada comunistă în Europa Centrală și de Est au urmat două modele principale¹: cel al restituirii în natură și cel al compensării. **Modelul restituirii** urmărește re-atribuirea în natură a proprietății confiscate; doar în cazurile unde acest lucru nu mai este posibil guvernul oferă o formă de compensare. El a fost aplicat în forma sa cea mai pură Cehoslovacia și într-o formă modificată în Germania de Est, în fapt făcându-se o combinație de restituire și compensare.

Modelul compensării include restituirea fizică a proprietăților doar într-un număr limitat de situații, urmând ca în majoritatea cazurilor foștii proprietari să primească în contrapartidă o formă de compensare pentru pierderea proprietății. Aceasta poate lua formă de bani, acțiuni, titluri de stat sau *vouchere*. Modelul compensării este bine exemplificat de cazul Ungariei.

Ambele modele au la bază recunoașterea dreptului la proprietate și la repararea nedreptăților din perioada comunistă, însă cu impact diferit asupra foștilor proprietari și asupra resurselor statului. Modalitatea de reparație, în natură sau prin compensare, este doar una din variabile, existând câteva alte aspecte-cheie ce diferențiază procesul de restituire în statele foste comuniste, cum ar fi:

- Valoarea despăgubirilor. În timp ce unele țări au preferat corelarea despăgubirilor cu valoarea proprietăților confiscate în trecut, altele au dorit menținerea costurilor sub control prin plafonare, fie în ce privește suprafața de teren returnată, fie prin stabilirea unui prag superior pentru compensare.
- Eligibilitatea solicitanților, limitată sau nu pe baza cetățeniei sau rezidenței, în mod direct sau indirect, prin definirea mai largă sau mai îngustă a perioadei istorice în care s-a produs naționalizarea.
- Protecția chiriașilor din imobilele ce trebuiau restituite, prin limitarea drepturilor proprietarilor de a utiliza proprietatea după restituire pentru o anumită perioadă. Modalitatea extremă de protecție a chiriașilor se întâlnește în Rusia, unde titlurile de proprietate au fost transferate direct chiriașilor, prelungind astfel beneficiile acordate nomenclaturii sub fostul regim. În Cehia, unde ruptura de comunism a fost radicală, acest lucru nu era compatibil cu sentimentul general anti-comunist de după 1989².
- Organizarea instituțională descentralizată sau nu a procesului de restituire.

În **Cehia și Slovacia**, care formau la începutul tranziției un singur stat, s-a aplicat modelul restituirii în forma sa cea mai pură. Restituirea proprietății s-a decis imediat după căderea comunismului și a constituit nu doar o reparație a abuzurilor din perioada comunistă ci și o formă de transfer a proprietății de stat în mâini private. Astfel în 1990 și în 1991 a fost reglementat procesul de restituire cu precădere în varianta sa în natură, dar guvernul a alocat și 750 milioane de dolari pentru compensări. Orice compensare peste acest plafon s-a realizat în titluri de valoare. Chiar dacă abordarea a fost radicală, procesul a acoperit totuși doar proprietățile confiscate după 1938, deci excluzând pe cele confiscate de naziști de la evrei înainte de această dată, precum și proprietățile germanilor sudeți confiscate de guvernul cehoslovac.

¹ Harpe G. D. (1999) – Restitution of Property in Cuba: Lessons Learned from East Europe, *Cuba in Transition* ASCE.

² Apple, H, (1995) „Justice and Reformulation of Property Rights in Czech Republic” *East European Politics and Societies* 9:1, p 22-40.

În **Germania de Est**, problematica restituirii a format un capitol de sine stătător în Tratatul de Unificare din 1990. Programul de restituire a fost probabil cel mai voluminos din regiune, acoperind circa 5 milioane de persoane (cam 20% din populație) și 90% din clădirile urbane³. Fostii proprietari sau urmașii acestora au putut solicita retrocedarea proprietăților preluate atât de guvernele comuniste cât și de cele naziste, mai puțin cele confiscate sub ocupația sovietică (în urma unei decizii a Curții Constituționale Germane). Spre deosebire de celelalte țări din regiune, Germania nu a condiționat eligibilitatea cererilor de cetățenie sau rezidență. Chiar dacă procesul de restituire a dus la întârzieri în planificare, dezvoltare sau dinamica investițiilor în unele cazuri, marea majoritate a cererilor au fost soluționate repede, la începutul anilor 1990. Faptul că Germania a deținut evidențe clare privind istoricul proprietăților și un sistem judiciar solid a constituit un atu important pentru succesul acestui proces.

Bulgaria a fost printre primele țări din regiune care a legiferat restituirea proprietății. În 1991 Parlamentul Bulgariei a adoptat legea privind restituirea proprietății agricole, iar în 1992 pe cea de restituire a proprietății naționalizate sub comunism. Eligibilitatea solicitanților a fost generoasă, legea permițând să depună cereri atât persoanelor fizice cât și celor juridice, atât cetățenilor bulgari cât și străinilor, precum și persoanelor care au primit o compensație simbolică la momentul naționalizării, atât foștilor proprietari de terenuri agricole cât și lucrătorilor în cooperativele agricole.

Drepturile de proprietate în cazul clădirilor au fost limitate temporar în anumite situații. De exemplu, în cazul imobilelor locuite de chiriași, aceștia le puteau folosi pentru încă trei ani. La fel s-a procedat și cu clădirile unde funcționau școli, spitale etc. În ce privește proprietatea urbană, numărul de solicitări a fost relativ mic, în timp ce suprafața agricolă solicitată a depășit cu peste 40% terenul disponibil.

³ Blacksell, M. and Born, K (2002) „Private Property Restitution: The Geographical Consequences of Official Government Policies in Central and Eastern Europe” *Geographical Journal* 168:2(2002).

Procesul de restituire în Bulgaria s-a confruntat apoi cu o serie de probleme administrative în implementare. Astfel o dificultate importantă a fost lipsa unor date clare privind delimitările proprietăților, evidențe incomplete dar și o reticență a autorităților locale de a restitui, acestea având o putere discreționară considerabilă în implementare⁴.

Ungaria, ca majoritatea statelor din regiune, a reglementat problema proprietății la începutul anilor 1990 deschizând posibilitatea retrocedărilor și către non-rezidenți sau persoane de altă cetățenie. Pe de altă parte însă, Ungaria a impus cea mai scurtă perioadă pentru depunerea cererilor (termenul limită la aproximativ 6 luni de la aprobarea legii) și a finalizat procesarea acestor cereri în decurs de doi ani. S-a folosit compensarea pe sistem *voucher* în locul restituirii în natură. Oficiul de Compensare, instituție creată special pentru administrarea procesului, a decis asupra cererilor de terenuri, a emis cupoanele sau

voucherele de compensare și a administrat licitațiile unde erau utilizate aceste *vouchere*. Spre deosebire de majoritatea țărilor din regiune, unde nivelul compensării a fost proporțional cu valoarea proprietății, Ungaria a introdus un plafon de \$21,000. În cazul Ungariei costurile totale a procesului de restituire au fost

estimate la aproximativ 2-4 miliarde de dolari⁵.

Polonia este în momentul de față singura țară din regiune (în afară de România) care nu a soluționat problema restituirii proprietăților, și aceasta în ciuda faptului că în Polonia volumul de proprietate confiscată a fost mult mai mic decât în țările învecinate. A fost naționalizată în special industria, dar mai puțin imobilele de locuit, iar colectivizarea terenurilor agricole a fost abandonată în 1956 și nu a depășit 10% din total. Se estimează că există cam 89,000 de proprietăți care au fost preluate abuziv în timpul războiului și după, cu

⁴ Kozminski, A. (1997) „Restitution of Private Property. Re-privatization in Central and Eastern Europe” *Communist and Post-Communist Studies* vol 30 no1 pp 95-106.

⁵ Tucker-Mohl, J. (2005) *Property Rights and Transitional Justice: Restitution in Hungary and East Germany*.

o valoare de piață de 40 de miliarde de dolari. Deși de-a lungul timpului, au fost existat propuneri legislative, nici una dintre acestea nu a reușit să adune sprijinul politic necesar. Singura modalitate prin care foștii proprietari și-au recuperat proprietățile a fost prin procese normale în justiție⁶.

2. România în context regional

România a fost printre puținele țări foste comuniste care au amânat luarea unei decizii în privința restituirii. Astfel Legea 18 din 1991 privind restituirea terenurilor agricole colectivizate nu a fost completată decât după aproape un deceniu prin legea privind restituirea proprietăților preluate abuziv. Pe tot parcursul anilor 1990, tendința protejării chiriașilor a prevalat față de principiul reparațiilor abuzurilor din perioada comunistă, pe aceeași linie urmată și în Rusia.

După ce chiriașii din blocurile proprietate a statului au obținut relativ rapid și la prețuri modice titlurile apartamentelor în care locuiau, în 1990-1991, chiriașii din casele naționalizate au susținut dreptul de a cumpăra și ei casele în care locuiau, chiar dacă acestea au fuseseră naționalizate, nu construite de regimul puterii populare, invocând non-discriminarea⁷. În 1995, Legea 112 a permis chiriașilor să cumpere casele în care locuiau la un preț foarte avantajos, de acest act beneficiind chiar cei care au votat legea: mulți dintre liderii politici ocupau în acel moment locuințe de protocol în astfel de imobile⁸.

În toată această perioadă, singura modalitate de restituire a fost calea judiciară. Chiar și așa, politicul a încercat oprirea restituirilor prin sentințe judecătorești, argumentând că în lipsa unei legi speciale, judecătorii nu pot decide restituirea proprietății, fiind rolul exclusiv al Parlamentului să legifereze în această chestiune iar al judecătorilor doar să aplice. În acest sens președintele în funcție la acel moment, Ion Iliescu, s-a opus public restituirii

proprietăților în justiție și a solicitat ne-aplicarea deciziilor definitive ale Curților care s-au pronunțat "în afara legii" în favoarea foștilor proprietari⁹.

Ca răspuns la presiunile politice, Curtea Supremă a decis că în absența unei legi speciale, curțile inferioare nu se pot pronunța pe cazurile de restituire a proprietății. În plus, Procurorul General din acel moment, ca și succesorii lui, a utilizat frecvent recursul în anulare pentru schimbarea sentințelor definitive și irevocabile ale Curților ce deciseră deja în favoarea proprietarilor. Această situație a dus la o avalanșă de plângeri către Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), cum România devenise deja semnatară a Tratatului în 1994. Instituția recursului în anulare a fost criticată atât de CEDO cât și de Comisia Europeană, fiind eliminată din legislație abia în anul 2004. Adoptată în 1998, Legea 213 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia cuprinde o referire privind posibilitatea revendicării bunurilor preluate de stat fără titlu sau cu vicierea consimțământului fără a fi obiectul unei legi speciale de reparație.

Abia în 2001, la presiunile Comisiei Europene, Parlamentul a adoptat Legea 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, aceasta fiind ulterior subiectul unor multiple completări, revizuirii sau modificări care de multe ori au complicat și mai tare situația¹⁰.

Principalii parametri ai cadrului instituțional ce definește restituirea proprietăților astăzi în România sunt:

- Tipul de imobile care fac subiectul acestei legi: imobile naționalizate, preluate prin confiscarea averii, donate statului sau altor persoane juridice, preluate fără plata unor compensații echitabile, cu sau fără titlul valabil; proprietăți individuale sau industriale, bănci, mine, transporturi precum și utilajele și instalațiile preluate o

⁶ Krakow Post, *Debate: Property Restitution: Should Poland Pay?*, Friday, September 12, 2008. Cifra este destul de modestă: pentru comparație, în România ea ar putea fi chiar de zece ori mai mare (vezi Tab. 1).

⁷ Stan, L (2006) „The Roof over Our Heads: Property Restitution in Romania”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22:2, p.180-205.

⁸ Idem 7.

⁹ De fapt, calea justiției "normale", deși lentă și nesistematică, era una din posibilitățile de a lăsa restituirea să aibă loc – așa cum s-a procedat în Polonia.

¹⁰ Rectificarea publicată în M. Of. 914/2005, OUG 209/2005, Legea 263/2006, Legea74/2007, Legea 247/2005 etc.

dată cu imobilul. Sunt excluse terenurile extravilane (subiectul Legii 18/1991) și proprietățile comunităților minoritare sau religioase, reglementate prin alte acte.

- Mai multe tipuri de măsuri reparatorii: restituire în natură sau măsuri reparatorii prin echivalent, adică în compensare cu alte bunuri sau servicii sau prin despăgubiri (în bani sau acțiuni la Fondul Proprietatea). Valoarea compensării este stabilită la nivelul pieței, iar aceste măsuri pot fi combinate.
- Pot depune solicitări de restituire proprietarii persoane fizice sau urmașii acestora dar și persoane juridice, fără test de rezidență sau cetățenie.
- Chiriașii din imobilele retrocedate sunt protejați prin stabilirea în lege a duratei contractului obligatoriu de 5 ani și prin plafonarea valorii chiriei. De asemenea, dacă nu se ajunge la o înțelegere privind valoarea chiriei sau suprafața spațiului locativ, vechiul contract rămâne în vigoare.
- Din punct de vedere administrativ, retrocedarea implică mai multe niveluri: administrația locală și centrală (în funcție de instituția ce are în proprietate imobilul vizat de cererile de retrocedare), Prefectura, Autoritatea Națională pentru Retrocedarea Proprietății, Fondul Proprietatea.

Legea 10/2001 nu a clarificat însă situația caselor care au fost vândute în baza legii 112/1995, existența unor titluri concurente pe aceeași proprietate fiind soluționată doar în instanță, prin compararea de titluri. În momentul de față este în proces de legiferare o inițiativă legislativă care intenționează să tranșeze această dispută în favoarea foștilor chiriași, în linie cu tendințele care s-au făcut simțite tot timpul în anii '90. Astfel, o proprietate cumpărată în baza legii 112/1995 n-ar mai putea fi restituită în natură; pe de altă parte, chiriașii care au cumpărat aceste case la prețuri sub cele ale pieței și au pierdut în fața proprietarilor de drept în justiție, ar avea dreptul la sume actualizate la prețul pieței.

Numărul exact al proprietăților preluate abuziv de statul român este încă incert. Cifra oficială este de 241,068 de unități (Tab. 1), dar sunt și alte estimări care ajung până la 640,000 de

Tab. 1. Proprietăți rezidențiale confiscate, naționalizate sau expropriate de autoritățile comuniste din România, 1945-89

Perioada	Legea	Număr
1940	Legea 187/1945, Decretul 83/1949	1,263
1950	Decretul 92/1950, Decretul 111/1951, Decretul 224/1951, Decretul 513/1953, Decretul 409/1955	139,145
1960	Decretul 218/1960, Decretul 712/1966, Legea 18/1968	4,662
1970	Legea 4/1973, Decretul 223/1974	62,116
	Nespecificat	33,882
Total		241,068

Sursa: Stan (2006), pe baza datelor din Monitorul Oficial al României, partea a II-a, 11 iunie 1994, p.9.

unități¹¹. Totuși în momentul de față este înregistrat un număr total de circa 202,000 de cereri de restituire.

3. Situația la zi

După întâzieri mai mari de un deceniu în reglementarea retrocedării, nici transpunerea în practică nu are astăzi un ritm prea rapid. Din datele oficiale disponibile la sfârșitul lui 2007 rezultă că din cele 202,000 cereri depuse, doar 103,128 au primit o decizie de un fel oarecare, la nivelul autorităților locale sau ministerelor, în sensul aprobării, respingerii sau redirectionării acesteia către instituția responsabilă (Tab. 2).

O privire mai atentă indică însă un număr mult mai mic de cazuri care au fost finalizate în adevăratul sens al cuvântului, adică prin punere în posesie sau plata despăgubirilor. Astfel, din cele aproximativ 43,000 de cazuri înregistrate în momentul de față la ANRP pentru stabilirea și plata despăgubirilor, doar 6,000 au beneficiat de emiterea titlurilor de despăgubire. Din acestea, doar pentru 2,440 este clarificată opțiunea privind modul de despăgubire în bani sau acțiuni, iar practic doar 855 de cazuri au primit despăgubiri în

¹¹ Stan (2006).

Tab. 2. Situația la zi a dosarelor pe Legea 10/2001

Număr total de cereri înregistrate		201,769
La nivelul autorităților locale		190,685
○ Aprobate		63,189
▪ Restituire în natură	15,067	
▪ Compensare cu alte bunuri sau servicii	1,330	
▪ În echivalent în bani sau acțiuni*	42,051	
▪ Măsuri combinate*	4,741	
○ Respinse		36,416
○ Direcționate		20,520
○ Fără decizie		70,560
La nivelul autorităților centrale (Ministere și AVAS)		11,084
○ Aprobate		1,725
▪ Restituire în natură	667	
▪ Compensare cu alte bunuri sau servicii	957	
▪ În echivalent în bani sau acțiuni*	89	
▪ Măsuri combinate*	12	
○ Respinse		1,698
○ Fără decizie		7,661
<i>*Cererile care după verificarea legalității actelor de către Prefecturi sunt direcționate către ANRP unde se verifică din nou legalitatea și se stabilește cuantumul despăgubirilor. Astfel:</i>		
La nivelul ANRP		43,000
- Evaluate		15,000
○ Cu titluri de despăgubire emise	6,000	
▪ Cu opțiunea stabilită	2,440	
▪ Cu despăgubirile primite		
• Acțiuni	500	
• Bani	855	
○ În proces de emitere a titlurilor	3,560	
- În proces de evaluare a despăgubirilor sau neanalizate		28,000

bani. Prin urmare, procesul de restituire, chiar după 7 ani de la apariția legii, nu se apropie nici de jumătatea drumului.

O analiză a datelor brute disponibile la sfârșitul lui 2007 privind procesul de restituire arată și alte lucruri interesante. În primul rând, deși marea majoritate a notificărilor sunt către administrațiile locale, rata de soluționare (luarea unei decizii, fie de aprobare fie de respingere sau redirectionare) este totuși cea mai mică la nivel central: 54% cazuri nesoluționate de instituțiile centrale până în decembrie 2007, față de 37% în teritoriu (vezi Fig. 1).

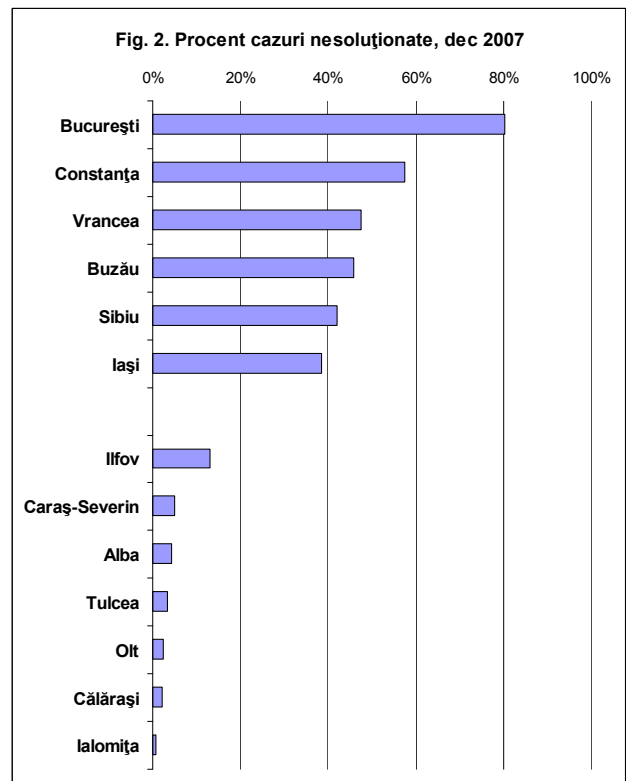
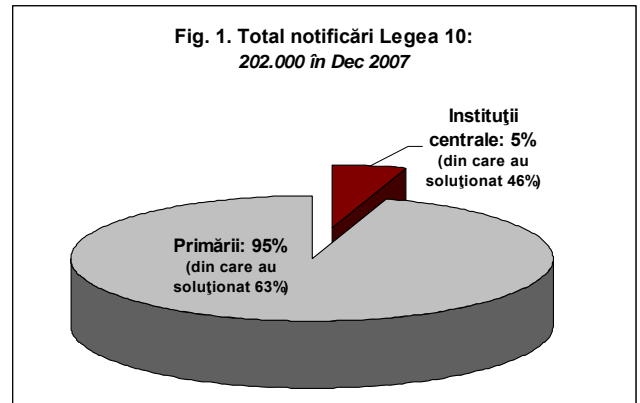
Trei sferturi din notificările la centru se adună la trei instituții, care se întâmplă să aibă și cea mai mare rată de nesoluționare:

- AVAS (cu peste 60% total) și 67% nesoluționări;
- Ministerul Agriculturii cu 67% nesoluționări;
- Ministerul Economiei și Finanțelor cu 52% nesoluționări.

Un aspect foarte interesant este acela că procentul cel mai mare de restituiri în natură îl întâlnim chiar la sectoarele sociale (sănătate, educație, cultură), în ciuda faptului că

argumentul-standard pentru ne-restituire ține de interesul public de continuare a acestor funcțiuni de interes general. Or, exact aici statul pare că nu și-a apărat foarte bine proprietățile în fața celor care veneau să le revendice. Ca atare s-au restituit destul de eficient grădinițe, școli și dispensare, iar astăzi primăriile sunt într-o continuă căutare de noi amplasamente – și fonduri de investiții – pentru a umple aceste goluri. În schimb, pare că au fost mult mai bine "protejate" activele economice sau de altă natură aflate în mâna instituțiilor publice, adică exact acelea care trebuiau să fie cap de listă la restituire. Impresia generală este că la înapoierea către vechii proprietari a activelor ce a contat mai mult este nu importanța socială a actualelor funcțiuni (care ar fi justificat eventual derogări de la principiul restituirii în natură), sau alte argumente de public policy, ci mai curând forța relativă a ministerelor care se întâmplă să controleze aceste active. Astfel încât Finanțele, Apărarea și Agricultură au restituit, comparativ, cel mai puțin.

La nivelul autorităților locale au fost depuse majoritatea notificărilor (aproape 190,000 de cereri), din care 63% au primit o decizie. Dar situația diferă semnificativ de la o zonă la alta. Astfel, sunt județe unde procesul de restituire se află într-o fază foarte avansată cam 97% din notificări primind o decizie la nivelul comisiei locale, dar și localități unde abia s-a ajuns la 20% din cereri. Orașele mici, unde numărul de notificări a fost scăzut, precum Slobozia (334 de notificări), Alba Iulia (554), Slatina (577), Călărași (1,212), nu au întâmpina probleme majore în implementarea procesului de restituire. În aceste orașe numărul de cazuri unde s-a luat o decizie este peste 95% din cazuri. Măsurile reparatorii au variat de la caz la caz dar măsurile în echivalent au predominat. În Alba Iulia de exemplu circa o treime din notificările acceptate au fost soluționate prin restituirea în natură iar pentru restul s-a decis despăgubirea foștilor proprietari cu bani sau acțiuni. La Slatina din cele 491 de notificări aprobate, în 420 de cazuri s-a decis despăgubirea cu bani sau acțiuni. Discuțiile cu reprezentanții autorităților locale au subliniat dificultăți majore în ce privește restituirea în natură mai ales în orașele care au trecut în perioada comunistă prin sistematizări și modernizări. În foarte multe cazuri, imobilele naționalizate fuseseră



demolate și terenurile ocupate de străzi sau blocuri de locuințe.

Modalitatea compensării cu alte bunuri sau servicii a fost foarte puțin utilizată. Astfel, din opt localități analizate în profunzime, doar la Slobozia numărul notificărilor soluționate prin compensare cu alte bunuri sau servicii (60), a fost cu puțin mai mare decât cele soluționate prin despăgubiri (57). În acest caz unde numărul de cereri a fost mic, Primăria având o evidență clară a proprietăților din inventar a putut oferi și negocia cu fiecare solicitant o proprietate (în special terenuri) în compensarea celei ce nu mai putea fi restituită în natură. În toate celelalte localități, această opțiune a fost evitată: în Slatina doar 3 cazuri au primit terenuri sau servicii în compensare, în Alba Iulia și Focșani au fost 12

cazuri, în București 15, în Călărași 29. Motivul principal a fost gradul mare de discreție în evaluarea proprietăților, atât a celor preluate abuziv cât și a celor care ar fi trebuit oferite în compensare iar reprezentanții autorităților locale au considerat riscantă o asemenea decizie. O altă cauză foarte frecventă a fost lipsa proprietăților disponibile sau lipsa inventarului bunurilor publice. Deși acesta ar fi trebuit finalizat în urmă cu câțiva ani, foarte puține autorități au avut acest inventar la începutul procesului de restituire (Slobozia), majoritatea fie abia l-au finalizat fie nu îl au nici în momentul de față (Iași, București).

Există însă situații în care numărul de notificări a fost relativ mic dar performanța autorităților locale de a soluționa aceste cereri a fost foarte slabă. De exemplu, Primăria Focșani a primit 1,693 de cereri, din care au primit o decizie doar 444 de notificări. Municipiul Călărași, similar ca populație cu Focșaniul dar cu resurse financiare mai mici, a primit un număr de 1,212 notificări și a emis decizii în 1,156 dintre acestea, adică aproape de trei ori mai multe decât Primăria Focșani.

Alte municipii mai mici, precum Alba-Iulia sau Slatina, la rândul lor au reușit să analizeze și să decidă într-un număr mai mare de cazuri decât Primăria din Focșani, deși cel puțin în primul caz situația nu era deloc simplă: Alba Iulia este oraș istoric unde s-au făcut multe exproprieri, inclusiv în rândul minorităților etnice și religioase. Prin urmare, modul în care s-a implementat procesul a depins în mare măsură de eficiența și interesul administrației locale pentru această problemă.

Printre orașele cu performanțele cele mai slabe se numără Constanța, Buzău, Sibiu și Iași. Constanța este singurul oraș dintre acestea și, de fapt, din toate cele 8 localități monitorizate în profunzime, ale cărui autorități au fost de o opacitate completă, nerăspunzând nici la solicitările de informații depuse în acest proiect conform Legii 544/2001 privind liberul acces la informația publică, nici la solicitarea unui interviu cu funcționarii implicați în procesul de retrocedare. După cum nici site-ul acestei Primării nu este foarte generos cu informații în acest domeniu, singurele date sunt cele furnizate de ANRP, care plasează Constanța printre cei mai slabi performerii. Singura situație și mai proastă este la București, care

are o situație aparte datorită numărului extrem de mare de cereri. Interviuurile cu alți actori parte din procesul de retrocedare au punctat numeroase probleme în comunicare, decizii, nerespectarea hotărârilor judecătorești etc.

Municipiul Buzău are, de asemenea, o performanță slabă. Din 1,820 de cereri depuse, doar 538 au primit o decizie. O problemă majoră, după cum au menționat reprezentanții primăriei intervievați, o reprezintă personalul disponibil. Comisia are 5 persoane iar personalul de suport este format doar din 3 persoane. În plus, în instituție este doar o singură persoană ce poate da aviz de legalitate. Însă comparativ, Călărașiul a reușit să analizeze un număr dublu de notificări folosind cam aceeași structură de personal.

Specială este situația **Bucureștiului** unde sunt concentrate circa 43,000 de notificări, adică 21% din totalul notificărilor la nivel național. Până în decembrie 2007, circa 9,000 de notificări primiseră o decizie, ceea ce

reprezintă mai puțin de 20% din cele înregistrate. Una din cauze a fost ignorarea de către legislație a situației speciale a Bucureștiului. Astfel că, în ciuda numărului foarte mare de dosare, procesul de restituire cade în sarcina unei singure instituții, Primăria Generală, fără implicarea

Primăriilor de Sector. Această concentrare a dus la supra-aglomerarea Primăriei Generale și la o corelare mai dificilă între cele două procese de retrocedare:

- cel în baza legii 10/2001 coordonat de nivelul Capitalei, și
- cel în baza legii 18/1991 la nivelul sectoarelor.

Spre deosebire de acest caz, în restul țării ambele procese au implicat aceleași instituții, în majoritatea cazurilor chiar și aceleași persoane. În București au apărut din cauza acestei împărțiri de responsabilități situații în care Comisia privind Legea 10/2001 a decis restituirea în natură a unui teren pe vechiul amplasament, dar ulterior proprietarul a constatat că același teren fusese deja preluat de un altă persoană în baza Legii 18/1991 și toate acestea au însemnat în final noi complicații birocratice.

În București, în ritmul actual de lucru, procesul de restituire va mai dura cel puțin cinci ani

Dacă în timp comunicarea între cele două nivele s-a îmbunătățit pentru corelarea celor 2 procese de restituire, problema supra-încărcării Primăriei Generale nu s-a rezolvat. Până în toamna 2007, personalul alocat pentru implementarea legii 10/2001 era format din comisia alcătuită din 9 persoane care se întâlneau săptămânal. Personalul de suport era alcătuit din circa 28 de persoane. Ulterior comisia s-a micșorat la 5 persoane cu întâlniri zilnice iar personalul de suport s-a extins la 40 de persoane ducând la accelerarea ritmului de procesare. Chiar păstrându-se aceeași structură și ritm de soluționare și voință politică, procesul de restituire va dura încă minimum 5 ani într-o evaluare extem de optimistă.

Lipsa rezultatelor, imprevizibilitatea procesului, comunicarea greoaie și opacitatea autorităților au dus la un grad ridicat de nemulțumire în rândul celor 43,000 de petenți și la o avalanșă de procese în instanță pe tema restituirii proprietății. Astfel, Primăria București a ajuns să fie parte în aproximativ 30,000 de procese. Mulți proprietari solicită un răspuns cu privire la notificarea lor, despre situația căreia nu au mai primit nici o informație de ani de zile, alții contestă refuzul autorităților de a lua în considerare acte similare, dar nu exact aceleași cu cele menționate în normele metodologice, alții contestă decizia propriu-zisă a Comisiei locale.

Presiunea dată de numărul foarte mare de notificări se resimte asupra mai multor departamente: de la registratură, unde pe restituirea proprietății se depun zilnic sute de documente (fie acte necesare în dosar, fie petiții, plângeri etc), până la departamentul juridic, unde mare parte din personal se ocupă de avalanșa de procese aflate în momentul de față pe rol, precum și de analiza notificărilor. Situația este foarte complicată: de exemplu, o autorizație de construcție nu poate fi dată în principiu fără un aviz că acel imobil nu face obiectul unei notificări pe Legea 10. Prin urmare, Primăria Capitalei emite zilnic circa 150 de astfel de avize. În această privință pot apărea probleme, deoarece este uneori dificil de identificat dacă pentru imobilul pentru care se solicită aviz de construire există sau nu o notificare depusă. Există notificări pentru imobile al căror număr

s-a schimbat de câteva ori după naționalizare, ca de altfel și numele străzii, iar corelarea dintre cele două solicitări poate însemna o adevărată cercetare de arhivă.

În concluzie situația generală de implementare a Legii 10/2001 este deficitară, cu relativ puține solicitări care au fost finalizate până la punerea în posesie sau obținerea despăgubirilor, în ciuda perioadei de șapte ani de implementare care au trecut. Diferențele între localități sunt mari, justificarea acestora ținând în principal de interesul autorităților față de această problemă și capacitatea lor instituțională de a procesa dosarele.

4. Incertitudini în aplicare

Aplicarea în practică a Legii 10 s-a confruntat deci cu un număr de dileme ce nu fuseseră soluționate la nivel de *policy*.

- **Restituția în natură – soluție de principiu sau „de regulă”?**

Potrivit art.1 alin.(1) din Legea nr.10/2001, în forma sa actuală, „imobilele preluate în mod abuziv de stat, de organizațiile cooperatiste sau de orice alte persoane juridice [...], se restituie, în natură, în condițiile prezentei legi.” Textul legii continuă, întărind principiul restituirii în natură: „în cazurile în care restituirea în natură nu este posibilă se vor stabili măsuri reparatorii prin echivalent”.

Ideea ce se desprinde este că restituirea în natură este soluția principală, iar echivalentul ține de excepție. Totuși, puterea acestui principiu este corectată pe parcursul legii prin formularea art.7 alin.(1) „**de regulă**, imobilele preluate în mod abuziv se restituie în natură.”

Utilizarea acestei sintagme vine în aceeași direcție ca și în legea 18/1991, unde, într-un mod similar, principiul restituției pe vechile amplasamente a fost subminat printr-o formulare ambiguă, inducând practica refuzului restituirii pe vechile amplasamente fără să existe vreo motivație obiectivă pentru astfel de decizii.

Prin corecțiile aduse principiului restituției în natură, Legea nr.10/2001 a limitat efectiv soluția restituirii în natură pentru terenurile care, la data intrării în vigoare a legii, nu erau ocupate de construcții durabile și pentru clădiri care nu au fost, anterior acestei date,

Restituția în natură a ajuns din regulă, excepție, încalcându-se astfel spiritul Legii 10/2001

nici distruse, nici înstrăinate unor terți cumpărători de bună-credință, persoane fizice (de exemplu, chiriașii care au cumpărat în baza legii 112/1995) ori persoane juridice (cazul investitorilor care au dobândit active prin proceduri de privatizare). În plus dacă fostul proprietar nu contestă vânzarea imobilului printr-o acțiune în nulitate, în termen de 18 luni de la intrarea în vigoare a legii, actul de înstrăinare rămâne de neatacat chiar dacă cumpărătorul era de rea-credință (a știut la data dobândirii imobilului că statul nu avea de fapt dreptul să îl vândă).

Așadar lipsa unui cadru legal pentru repararea abuzurilor din trecut care să fi fost adoptat la începutul anilor 1990, ca în celelalte state ex-comuniste, împreună cu permanenta oscilație între protecția chiriașilor și drepturile foștilor proprietari, au dus la o situație confuză și fragmentată. Tendințele evidente de protejare a chiriașilor din primii 10 ani, au fost răsturnate doar aparent prin Legea 10/2001, deoarece principiul restituției în natură adoptat tardiv și neconvingător întâmpină mari dificultăți la punerea în practică.

- **Inexistența termenelor limită**

Legislația nu prevede termene nici pentru finalizarea procesului, nici pentru completarea dosarelor, așa cum nu specifică nici obligativitatea unui răspuns din partea autorităților.

- **Ambiguitatea privind actele solicitate**

Există o permanentă divergență între practica administrativă și cea judiciară, în special în ce privește actele succesoriale acceptabile în procesul de restituire.

- **Interacțiunea cu arhivele și cadastrul**

Există probleme serioase datorate lipsei datelor cadastrale și problemelor istorice de arhive. Suprafețele din actele de proprietate nu concordă cu datele de la fisc dinaintea naționalizării, cu actele de naționalizare / confiscare sau cu proprietățile actuale, ceea ce crează mari dificultăți unor funcționarilor dispunând de resurse limitate, însărcinați cu reconcilierea acestor conflicte.

- **Lipsa de personal**

Primăriile în general – și Bucureștiul în mod special – se confruntă cu o lipsă acută de personal, dată fiind încărcarea foarte mare și condițiilor salariale neatragătoare. Soluția

evidentă pentru accelerarea procesului de restituire ar fi mărirea schemei de procesatori (referenți), dar în momentul de față Primăria Bucureștiului are dificultăți să îi păstreze chiar și pe cei existenți datorită hotărârii Guvernului de a elimina începând cu ianuarie 2008 bonusul de 50% la salariu pe care îl primeau. Salariul unui astfel de referent ajunge în jurul a 500 de lei, în condițiile în care fiecare dintre ei are o încărcătură de 1,500 de dosare, cu o normă impusă de dosare prelucrate pe zi. În aceste condiții foarte mulți, în special juriștii, sunt inclinați să părăsească sistemul public, iar oameni noi sunt greu de găsit. Lipsesc în special referenții și personalul de susținere, ajungându-se la exemple anecdotice precum redactarea unei decizii a comisiei pe Legea 10 care a durat 2 luni după luarea deciziei, pentru că n-a existat o persoană care să o introducă în computer și să o printeze.

În ce privește monitorizarea performanței funcționarilor publici sau a altor angajați implicați în aplicarea Legii 10, există o toleranță destul de mare a șefilor, datorită gradului mare de încărcare pe om în acest sector. Nu a fost acordată niciodată vreo sancțiune referenților sau membrilor comisiei prin comisiile interne de disciplină sau vreo evaluare negativă din partea managementului.

- **Comunicare, transparență**

O problemă majoră comună aproape tuturor instituțiilor analizate a fost o slabă comunicare cu notificatorii. Posibilitatea urmăririi online a stadiului în care se află notificarea există doar la o singură primărie din cele analizate de noi: Alba-Iulia. Bucureștiul a avut la rândul său un sistem similar, dar acesta nu oferea o suficientă protecție a datelor personale, deci Primăria a fost nevoită să îl închidă, urmând să deschidă un nou portal într-un viitor neprecizat.

În discuțiile cu reprezentanții asociațiilor foștilor proprietari, precum și cu alte persoane ce încearcă să își recupereze proprietățile, problema comunicării cu autoritățile, atât la nivel local (Primărie, Prefectură) cât și central (ministere, AVAS, ANRP) este foarte des menționată. Chiar și după ani de zile de la depunerea dosarului, petentul află ce acte mai sunt necesare pentru finalizarea dosarului doar dacă vine personal în audiență. Conform declarațiilor primarului Bucureștiului, Sorin Oprescu, programul său de audiențe este plin

RESTITUȚIA, PRIVITĂ DE JOS ÎN SUS: (NE)CAZURI DE PROPRIETARI

Cei mai mulți proprietari acuză (pe drept sau nu) proasta organizare din primării, ineficiența și lipsa de comunicare, sau reaua-voință, care uneori merge până la refuzul de a pune în aplicare deciziile judecătorești. Un caz ilustrativ pentru durata extrem de mare a rezolvării notificărilor, imputabil atât Primăriei București cât și Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietății (ANRP), este cel al doctorului Emil Tomescu. Acesta a solicitat prin notificări pe Legea 10, adresate Primăriei Capitalei, despăgubiri pentru cinci imobile confiscate în perioada comunistă, care ulterior au fost demolate. După opt ani de zile, fostul proprietar nu are niciun dosar rezolvat de Autoritatea națională, nu a primit nici o acțiune la Fondul Proprietatea și se află în proces cu Primăria Capitalei, care nu pune în aplicare dispozițiile judecătorești. În acest interval, petentului Emil Tomescu i s-au pierdut de câteva ori actele depuse în dosare, fără a primi vreo explicație, fiind astfel nevoit să procure alte acte, cu cheltuială de bani și timp.

Unul din aceste imobile este cel din București, str. Brezoianu 10. După nenumărate notificări, memorii, acte depuse, pierdute de Primărie și rededuse, proprietarii primesc în 2006, deci după 6 ani, două înștiințări contradictorii: una de la RAPPs, în care li se comunică faptul că notificarea a fost respinsă pe motiv că „nu au fost depuse toate actele pentru susținerea notificării care să le dovedească calitatea de persoane îndreptățite”; cealaltă de la Primăria Capitalei prin care sunt anunțați că „dosarul a fost înaintat către Direcția de Cadastru”. Din 2006 și până în iunie 2008 nu au mai primit nici o înștiințare de la Primărie, dosarul fiind în continuare nerezolvat.

Cazul d-lui Tomescu ilustrează de asemenea refuzul de a pune în aplicare decizii judecătorești. În dosarul pentru un imobil din str. Dudești 92, de exemplu, la șase ani de la depunerea notificării, adică în decembrie 2006, i se comunica de către Primăria București ca dosarul se respinge pe motiv ca nu s-au depus „acte care să ateste calitatea de moștenitor”, deși aceste acte fuseseră depuse la dosar în câteva rânduri. Decizia de Primar este contestată la Tribunalul București, proprietarii au câștig de cauză și dispoziția de respingere este anulată. Primăria face recurs la Curtea de Apel, pierde din nou, însă de atunci refuză să pună în aplicare dispoziția judecătorească și să soluționeze dosarul prin acordarea de despăgubiri.

Un caz similar este cel al Mariei Maia Ileana Sculy Logotheti, reprezentată prin fiica sa Nicole Băbeanu. Aceasta revendică 5 imobile în mai multe zone din țară, iar în București cere despăgubiri pentru un imobil format din teren și construcție, demolat în timpul regimului comunist, situat pe bulevardul Lascăr Catargiu. Notificarea inițială s-a făcut în august 2001. După ce dosarul a circulat o vreme între Primărie și Prefectură, el se află acum la Serviciul juridic al P.M.B cu un număr de înregistrare din 2006.

De asemenea, foștii proprietari reclamă faptul că la Agenția Națională pentru Restituirea Proprietăților (ANRP) dosarele întârzie nepermis și că nu li se comunică stadiul acestora. Cazul Liess Marta este eclocvent în acest sens: ea este moștenitoarea unui teren de peste 7000 m² în București, pentru care a depus notificare în 2001 la Primăria Generală. A primit dispoziție de Primar în septembrie 2005. Abia după un an, în noiembrie 2006, dosarul pleacă finalmente la ANRP și pentru evaluarea terenului. Proprietarii nu sunt însă înștiințați nici până azi asupra rezultatelor evaluării și nu au putut obține nici un răspuns timp de doi ani, în ciuda memoriilor, petițiilor și drumurilor făcute la ANRP.

Cele mai multe nereguli semnalate de proprietari se referă totuși la înstrăinarea ilegală a unor imobile care au căzut sub incidența *Legii 112/1995*. Mai exact, este vorba despre faptul că autoritățile au vândut chiar și imobile fără a ține cont de notificările proprietarilor sau de faptul că acestea se aflau în proces. De exemplu, Ramașcanu Rodica a notificat Primăria București prin diferite adrese, începând din 1991, semnalând că un anume imobil îi aparține și dorește să i se reconstituie dreptul de proprietate asupra acestuia. Primăria sectorului 5 vinde însă ulterior, în baza *Legii 112*, trei apartamente din imobilul revendicat. Petiționara a reușit abia după opt ani să intre în posesia restului apartamentelor din imobil, primind decizie de Primar. Pentru celelalte trei apartamente vândute este însă nevoită să se judece în continuare cu chiriașii.

Demersurile lui Niculescu Mircea către Primăria Municipiului București încep în iulie 1997, iar după doi ani de notificări și audiențe, în august 1999, primește o adresă din care află că dosarul a fost înaintat de Comisia Locală de aplicare a *Legii 112* de la Primăria Sectorului 1 la Comisia

Municipală. După apariția Legii 10, notifică din nou PMB revendicând în natură imobilele. Nu primește nici un răspuns până în 2003 când, la solicitarea de aflare a situației juridice a imobilului, i se comunică statutul acestuia: imobilul, administrat de RON VIAL S.A., făcuse obiectul unor contracte de vânzare-cumpărare, în baza Legii 112/1995. În pofida nenumăratelor adrese și notificări ale mostenitorului, dosarul nu este încă rezolvat.

Din discuțiile cu proprietarii a reieșit că nu doar primăriile, prefecturile sau ANRP sunt de vină pentru întârzierea soluționării notificărilor, ci și alte autorități care au în administrare imobile naționalizate, precum RAPPs. Maria Ileana Logotheti, de exemplu, a înaintat în 2001 o notificare către Primăria de Predeal, pentru fosta vilă *Scully-Logotheti*. Clădirea a fost demolată iar pe terenul respectiv a fost construită vila Postăvarul (casă de protocol) aflată în administrarea RAAPPs. Dosarul a fost trimis de Primărie la RAPPs, care ar fi trebuit să transmită Prefecturii actele necesare pentru stabilirea dreptului la despăgubiri. Dosarului i s-a pierdut însă urma, petenta nefiind niciodată înștiințată despre evoluția cazului. În ciuda nenumăratelor demersuri făcute de atunci.

pe următorii ani. Frecvent se întâmplă să lipsească din dosar acte ce au fost de fapt depuse, ceea ce indică o slabă capacitate de organizare a instituțiilor și ridică semne de întrebare din partea petenților față de integritatea funcționarilor. În ce privește audiențele, acestea sunt privite de unele autorități drept o modalitate ineficientă de a discuta cu notificatorii, mai ales când acestea cad în responsabilitatea membrilor comisiei.

"Nu mai stăm la vorbă. Am stat la început când au depus actele, acum nu mai vorbim pentru că oamenii sunt disperți și doar pierdem timpul cu ei"

Funcționar, membru în Comisia L10/2001

Într-o singură instituție din cele analizate, unde managementul procesului s-a separat de Comisie și de luarea deciziei în dosare, audiențele sunt percepute drept o modalitate prin care persoana responsabilă de management (viceprimar sau primar) poate lua notă de deficiențele procesului și astfel se pot remedia erorile individuale sau problemele de organizare.

În localitățile mai mici, cu puține notificări pe Legea 10 (Slobozia), o practică des folosită a fost ca petenții să ia parte la ședința comisiei în care se discuta cazul propriu. La Alba-Iulia în primă fază, notificatorii au fost de asemenea invitați la ședințele comisiei, însă din cauza discuțiilor foarte lungi, se pierdea din eficiență și ca atare s-a renunțat la această procedură, notificatorii putând veni în audiență separat.

La Iași, de asemenea, petenții sunt invitați să participe la ședința comisiei, însă foarte des se întâmplă ca invitația să fie trimisă cu întârziere, uneori chiar după ce ședința a avut loc,

această tentativă de a asigura transparența eșuând astfel în derizoriu.

Comisiile întocmesc foarte rar rapoarte de activitate; chiar în aceste cazuri fericite rapoartele sunt pentru uz intern. Bucureștiul este singura primărie din cele analizate care are afișat pe site-ul propriu situația procesului de retrocedare (număr de cereri primite, număr de cereri soluționate, etc).

• Permeabilitatea la corupție

Pe fondul lipsei de transparență și coordonare administrativă apar, cum e de așteptat, suspiciunile de corupție. Cel mai adesea este acuzată capacitatea instituțiilor publice de a folosi informația pe care o dețin, precum și libertatea de decizie în a accelera sau frâna restituirea într-un anumit dosar, pentru a favoriza clientela politică. Șantajarea foștilor proprietari, în special a celor în vârstă sau lipsiți de resurse, cu amânarea indefinită a deciziei în dosare, în schimbul vânzării drepturilor litigioase, este considerată o practică des întâlnită în procesul de restituire.

Documentare de presă foarte credibile au arătat, de exemplu, cum rețele de afaceri identificabile s-au interpus între petenți și instituția care deținea proprietatea, reușind să grupeze proprietăți la adrese poștale succesive, într-o zonă interesantă a Bucureștiului (Băneasa)¹². Agenția în chestiune aici este RAPPs, dar este posibil ca mecanismul să fi fost foarte bine utilizat și în cazul altor instituții.

¹² "Alianța PSD-PD pentru vile și terenuri", *Cotidianul*, 15 feb 2006.

http://www.cotidianul.ro/alianța_psd_pd_pentru_vile_si_terenuri-8234.html

5. Probleme de sistem

A existat permanent o dificultate de principiu în aplicarea Legii 10, deja menționată mai înainte: anume, că s-a acordat o mare marjă de decizie comisiilor locale (ca și în cazul restituirii terenurilor agricole), în condițiile în care autoritatea locală nu era direct interesată să renunțe la active interesante și să le restituie foștilor proprietari, de multe ori plecați de multă vreme din comunitate, sau aflați în minoritate pe plan local, deci incapabili să constituie un grup eficient de presiune. Ca atare, în multe locuri a fost evidentă lipsa de entuziasm a aleșilor și funcționarilor locali de a rezolva o problemă ce nu era percepută ca "a lor".

Două "scăpări" legislative suplimentare, care fac unicitatea procesului de restituire în România, au convins definitiv aceste comisii locale că nu se dorește nici măcar la nivel central o rezolvare rapidă și clară a situațiilor:

- Fie nu au existat deloc termene limită pentru soluționarea unei cereri (sau măcar pentru un răspuns de orice fel); fie, atunci când acestea au apărut (târziu, în 2001), nu s-au prevăzut sancțiuni pentru încălcarea lor;
- Formulările din lege au fost ambigue, în principal prin introducerea faimoasei prevederi că restituirea se face "de regulă" în natură (sau pe amplasamentul inițial), ceea ce în practica locală a fost interpretat cu larghețe drept mână liberă pentru decizie discreționară.

Aceste două scăpări au transformat excepția în regulă, în sensul că foarte puține solicitări au mai fost ulterior rezolvate în spiritul legii. Cel mai adesea comisiile locale au profitat de ambiguitatea formulărilor pentru a tergiversa indefinit retrocedarea sau a propune foștilor proprietari amplasamente inacceptabile, ceea ce a dus la încălcarea cu cazuri a tribunalelor. Rata de soluționare a notificărilor fără apel la justiție este infimă.

Un alt indiciu care sugerează practica neunitară în aplicarea legilor restituirii îl constituie discrepanțele mari de la un județ la altul în rata de soluționare a notificărilor, deja discutată în secțiunile anterioare (vezi Fig. 2 mai sus). Prețul mare al imobilelor a urcat miza jocului în zone ca București sau Constanța, deci aici tergiversările și plimbarea proprietarilor între

amplasamente ar fi cumva de înțeles (dar la fel de ilegite). În alte părți arbitrariul s-a manifestat complet liber, altfel fiind greu de explicat de ce în județe vecine, cu situație economică comparabilă și presiune imobiliară nu foarte mare, diferențele de performanță în restituire sunt atât de mari: vezi Buzău vs. Ialomița.

Dacă este să rezumăm, cele mai mari probleme semnalate la nivel local, semnalate la unison de comisiile din primărie și cea din Prefectură, sunt în număr de trei și țin de modul defectuos cum s-a legiferat și acționat la nivel central în chestiunea restituirii proprietății.

a. Cadrul legal a fost imprecis și schimbător.

- Atribuțiile pe fiecare nivel prevăzute în Legea 10/2001 s-au schimbat prin amendare într-un moment nepotrivit (în 2005), exact după perioada de maxim efort 2003-2005 când nivelul local trecuse marele hop al preluării dosarelor și învățase să aplice procedurile. Comisiile de la primărie, care până atunci făceau evaluările și propuneau sumele pentru compensări, și-au pierdut această funcție în favoarea nou-înființatei Agenții Naționale (ANRP), care are o rețea proprie de evaluatori imobiliari la nivel național. Acestora li se repartizează dosarele în mod aleator, evident, în ideea de a evita manevre și aranjamente locale. Teoretic acesta putea fi un sistem bun, dar în practică a dus la întârzieri și evaluări făcute din birou de la București (sau din altă parte), pe telefon, de persoane care nu cunosc piața imobiliară locală și finalmente apelează informal tot la ajutorul funcționarilor din Comisia locală unde se află proprietatea. Este încă de discutat cum ar fi mai bine să se procedeze în zonele – încă numeroase, cum ar fi orașele mici din Ardeal – unde există multe revendicări, dar piața imobiliară nu este încă suficient de lichidă pentru a permite estimarea ușoară a valorii proprietăților.
- Problema este cu atât mai importantă cu cât Legea 10 a fost amendată în 2005 și într-un alt punct crucial: estimarea valorii proprietății ce nu mai poate fi restituită în natură se face de atunci "la valoarea

curentă de piață", de unde anterior se aplica o metodologie oarecum contabilă, cu criterii obiective. În principiu noua prevedere este în favoarea solicitanților ce urmează să fie despăgubiți prin Fondul Proprietatea, pentru că pe vechile criterii din Normele de aplicare, proprietățile lor apăreau subestimate în raport cu piața actuală de clădiri și terenuri. Altfel spus, până în 2005 Comisiile din primării făceau nu doar dosarul, ci și o evaluare după metodologia legală cu coeficienți, trimitând la centru dosarele cu această propunere de sumă. După 2005 Comisiile locale întocmesc doar dosarele cu acte pentru a stabili dacă un petent este eligibil sau nu, urmând ca valoarea de despăgubire să o stabilească evaluatorii certificați ai ANRP printr-o procedură separată, în funcție de valoarea de piață, ceea ce este mai laborios. Dincolo de dificultățile de funcționare practică menționate, apare aici un *paradox*: deși introducerea sistemului mai complicat cu evaluatori independenți și repartizare națională aleatoare a dosarelor a avut rostul, prin reducerea aranjamentelor locale, de a ține costurile totale sub control, trecerea de la criterii obiective la "valoare de piață" a făcut de fapt să crească foarte mult aceste costuri pe seama Fondului Proprietatea, nefiind foarte clar cum (sau dacă) le va putea acesta onora integral. Practic, despăgubirile decise acum de evaluatorii ANRP sunt mult mai mari decât cele propuse anterior de Comisiile locale, fără a fi în mod necesar și mai obiectiv stabilite, deși sistemul a fost creat tocmai pentru a împiedica funcționarii locali să acorde despăgubiri exagerate pe seama resurselor publice.

- Această schimbare de atribuții și metodă de evaluare operată în 2005 a dus la două ineficiențe majore: (i) toată munca făcută până atunci timp de doi ani de Comisiile locale în partea de evaluare s-a anulat și a trebuit luată de la capăt, cu un sistem care funcționează de fapt mai lent; (ii) datorită trecerii timpului, valoarea de piață a imobilelor a tot crescut, astfel că sume care ar fi fost probabil acceptate de oameni ca despăgubire în 2005-2006, dacă ANRP ar fi aprobat atunci pe loc propunerea Comisiilor

locale, au crescut până azi foarte mult. Ele cresc în continuare, pe măsură ce se întârzie procesul, pentru că ritmul de lucru al evaluatorilor nu ține pasul cu evoluția rapidă a prețurilor, existând situații când chiar această a doua evaluare devine depășită dacă ANRP întârzie foarte mult aprobarea unui dosar (un an sau mai mult). De exemplu, din cele 50 de dosare finalizate la Alba Iulia până la amendarea legii în 2005, trimise la București cu propuneri de sume pentru compensare, nu se știe câte se verificaseră până la sfârșitul lui 2007, dar trei dosare s-au întors înapoi cu propuneri de sumă modificată. Nu este clar dacă celelalte au fost acceptate ca atare, sau n-au ajuns încă să fie re-evaluate; funcționarii din Comisia locală cred că mai degrabă ultima variantă e cea corectă.

- Pe de altă parte, ceea ce pentru stat (sau Fondul Proprietatea) reprezintă costuri, pentru solicitanții de restituiri reprezintă o reparație, deci faptul că sumele de despăgubire cresc către valoarea reală de piață nu reprezintă automat o dovadă că politica e greșită. Problema ca acest întreg sistem să funcționeze eficient; și să se realizeze un compromis rezonabil între nevoia de compensare a foștilor proprietari și interesele contribuabililor de azi, care suportă aceste compensații.
- De multe ori, instanțele au acceptat retrocedările în parcuri și pe domeniul public, provocând stupefarea cetățenilor sau proteste din partea organizațiilor ecologiste. Acest lucru a apărut tot din cauza cadrului legislativ deficitar și/sau a lipsei de capacitate administrativă locală: în multe cazuri, inclusiv București, inventarierea domeniului public și de utilitate publică nu s-a finalizat, iar Ministerul Mediului nu a făcut normele pentru întocmirea registrului de spații verzi. Ca atare, reprezentanții primăriilor nu au putut să demonstreze în fața instanței că terenurile revendicate nu ar trebui retrocedate.
- În fine, lipsa de termen limită pentru completarea dosarelor cu actele necesare,

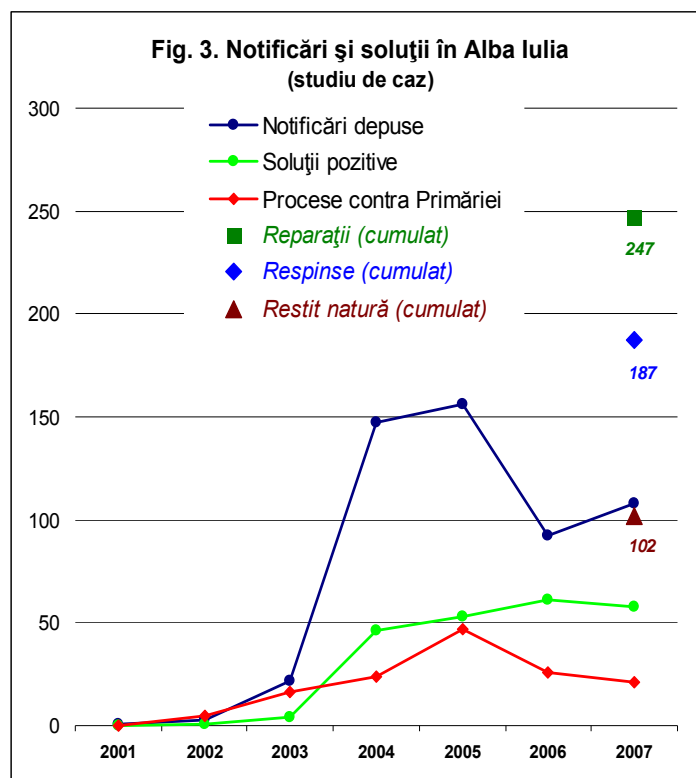
**Imprecizia legii și
răsturnările de
situație la centru au
penalizat primăriile
care au procedat
corect și au premiat
pe cei care au tras
de timp**

o dată notificarea depusă, ține în suspensie un mare număr de terenuri și proprietăți imobiliare. Prin urmare, primăriile nu pot avea o estimare asupra volumului final de terenuri de restituit, nici nu pot face investiții publice pe suprafețele astfel blocate: terenurile nu se pot nici expropria până nu li se clarifică statutul, nici folosi pentru compensare.

b. Divergența între prevederile Legii 10 și Normele sale de aplicare

- Normele de aplicare ale Legii 10 nu doar că au întârziat doi ani (în loc de 30 de zile), cum se mai întâmplă – ceea ce explică pierderea completă pentru restituire a anilor 2001 și 2002, când în Alba Iulia s-au primit doar 4 solicitări din totalul de 574; și în mare parte a anului 2003, când s-au primit doar 22 (vezi Fig. 3); trendul în alte localități a fost cam același – dar ele au și modificat ilicit textul legii, creând probleme serioase. De exemplu, Normele au exclus de la restituire pe cei cărora li se aplicase Decretul 223/1974¹³, deși Legea 10 nu îi excludea explicit. Comisiile locale au fost obligate să aplice metodologia din Norme, fiind apoi date în judecată de solicitanți, care au câștigat în justiție pe lege. Primăriile plătesc astfel prin daune și efort consumat pentru imprecizia legislatorului central. Și așa se explică în județul Alba procentul mare de dosare respinse inițial de Comisiile locale (peste 40%), ca și numărul mare de procese intentate contra primăriei în aceste cazuri. Situația foștilor cetățeni români care au emigrat sub comunism e una complexă și ridică probleme etice dificile la nivel local (vezi și secțiunea ultimă).
- O altă prevedere a Normelor era aceea că documentele originale emise în străinătate și anexate la dosar trebuie să poarte obligatoriu apostilă, conform tratatelor în vigoare, ceea ce Comisiile locale au și solicitat. Însă în urma proceselor intentate Comisiilor, justiția a decis că sunt valabile documentele străine și fără apostilă, deci din nou administrația locală s-a găsit la mijloc și a plătit costurile. Estimarea este că 20-25% din cele aproape 150 de

¹³ Cetățenilor care emigrau definitiv în străinătate li se lua proprietatea în schimbul unei compensații.



processe în care o primărie ca Alba Iulia este pârâtă pe Legea 10 au ca punct de pornire astfel de nepotriviri între Lege și Norme: în general normele au adăugat în mod ilicit la lege, dar deși realiza acest lucru și a făcut înștiințări, Comisia n-a avut voie să se abată de la Norme, sfârșind ca pârâtă în procese. Chestiunea cetățenilor străini și a actelor emise în străinătate este una foarte relevantă în anumite zone din țară, precum în Transilvania, datorită procentului mare de emigrare din perioada comunistă, în special a minorităților germană și evreiască. În tot județul Alba estimările spun că 10-15% din notificările pe Legea 10 au fost depuse de cetățeni străini sau cu dublă cetățenie.

c. Lipsa de coordonare centrală și practică unificată

Sunt multe indicii că sistemul funcționează prost chiar atunci când e vorba de chestiuni simple, nu doar de marile dileme deja menționate. Există o părere general împărtășită la nivel local că ANRP este relativ lentă în funcționare. Dosare trimise la București de Comisia locală cu ani în urmă se reîntorc pentru refacere deoarece între timp petentului i-a expirat buletinul de identitate (copia exista în dosar), iar

autoritatea locală e în poziția neplăcută de a lua legătura cu oamenii pentru astfel de amănunte triviale care duc la noi întâzieri. Situația este și mai frustrantă atunci când solicitantul a murit cât timp dosarul stătea la aprobat, pentru că acesta trebuie refăcut de moștenitori. Cele mai dese situații sunt însă cele în care Comisia primește solicitări de informații suplimentare (planuri detaliate, descriere tehnică de clădiri) care exced metodologiei din normele legii, detalii pe care nu este clar cine ar trebui să le producă: proprietarii înșiși; evaluatorii ANRP când vin în teren; Comisia? În asemenea situații, funcționarii Comisiei merg uneori chiar ei la Arhive să caute documentele, pentru că înștiințarea proprietarilor n-ar produce decât întâzieri, scandal și finalmente tot cam același timp pierdut cu consilierea acestora, autoritatea trebuind să explice oamenilor ce și unde să caute.

- Finalmente, prelungirile repetate de termene, prin amendamente la lege, până la care puteau fi depuse solicitările și completate dosarele, au creat încurcături administrative, dând calendarul de lucru peste cap (drepturi reconstituite suprapus, rude colaterale care au venit cu solicitări în valul doi de depunere, etc). Cele câteva primării mai "luminate" care au vrut să procedeze transparent și rațional, întocmind un inventar al proprietății după primul mare val de solicitări (2003-2004), pentru a ști ce se poate restitui în natură și ce rezerve de terenuri rămân pentru compensări, au fost cele mai lovite de fluiditatea și indecizia centrală, pentru că și-au bătut cuie în talpă promițând oamenilor lucruri pe care apoi nu le-au mai putut respecta. Practic, imprecizia și răsturnările de situație la București au reprezentat un bonus pentru cei care au mizat pe opacitate și tergiversare a procesului.
- Acuza cea mai frecvent auzită la nivel local este că și Agenția (ANRP), și Comisia Națională pe care aceasta o asistă ca secretariat permanent, Comisie înființată chiar în 2001 când a apărut legea, sunt mai curând lente și pasive: nu răspund la telefoane și mesaje (lucru reclamat atât de Comisia din primărie cât și de Prefectură), întârzie mult dosarele și le restituie uneori

pentru fleacuri. La nivelul Comisiei locale Alba Iulia până acum s-au întors cam 20% din dosare (cifra include și cazurile cu buletine expirate cât au stat la ANRP), întocmite mare parte înainte de 2005. Pentru comparație, Prefectura nu a întors nici un dosar, pentru că există o comunicare bună la nivel local iar dosarele se finalizează practic împreună de cele două instituții. În majoritatea cazurilor, centrul solicită completări necesare în urma amendamentelor la lege apărute în 2005, sau date suplimentare care exced Normele de aplicare, în lipsa cărora evaluatorii ANRP le vine greu să determine valoarea proprietăților.

- La fel de importantă este și observația repetată de mulți funcționari locali că un eșec major al Comisiei Naționale (și, după 2005, al ANRP) îl constituie acela că n-a făcut destul să unifice practica în aplicare, deși aceasta era o atribuție explicită a Comisiei Naționale prevăzută în Legea 10. Se pare că vina întârzierii cu doi ani a apariției normelor se găsește în mare parte la acest nivel. În plus, după elaborarea normelor, Comisia n-a mai făcut nimic din ce se putea face pentru a limpezi și unifica practica Legii 10 în teritoriu: instrucțiuni sau terminologii privind seturile de documente; instrucțiuni privind consultarea și transparența ședințelor comisiilor locale; acorduri de cooperare cu Arhivele și Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară (instituții centrale) pentru a facilita în mod sistematic accesul solicitanților pe Legea 10; etc. În Ardeal, problema principală în acest sens a constituit-o obținerea actelor de la Arhive; în restul țării, obținerea actelor de la Cadastru, datorită diferenței știute de sistem, în Ardeal și Banat existând sistemul moștenit și bine organizat de Carte Funciară.
- O problemă stranie creată tot de legislația națională este aceea că, dacă un fost proprietar își găsește terenul ocupat de o firmă comercială, sunt posibile două situații: (i) dacă firma este 100% privată, dosarul său este preluat de AVAS; (ii) dacă însă statul deține încă o cotă minoritară în asemenea firme (și sunt destule, inclusiv foste regii centrale sau locale la care autoritatea publică a vândut

o parte din participație) atunci notificarea este îndrumată către consiliul de administrație al acestei firme, care, conform legii, trebuie să despăgubească pe fostul proprietar dacă valoarea participației statului în firmă acoperă valoarea proprietății de restituit. Aici lucrurile se blochează, evident, pentru că aceste expertize contabile sunt greu de făcut dacă firma se opune. Reprezentanții statului în consiliu sunt în minoritate, deci nu pot impune restituirea amiabilă a proprietății, iar acționarii majoritari privați nu au nici un interes și nici un motiv să renunțe de bunăvoie la un activ al lor, sau să ofere compensații, considerând pe bună dreptate că este obligația statului să despăgubească pe vechii proprietari. După estimarea prefecturilor, există 20-30 de astfel de cazuri în suspensie în fiecare județ, dar lucrurile sunt incerte pentru că acestea nu sunt incluse în statisticile autorităților locale, care nu au atribuții în această zonă.

d. Lipsa de capacitate la nivel local pentru a rezolva probleme complicate de proprietate

- O problemă cronică a Bucureștiului și altor mari municipii o constituie lipsa inventarului domeniului public. În lipsa acestuia, decidenții locali nu cunosc exact ce anume dețin în proprietate și ce funcțiuni au terenurile respective, de unde și reticența lor în a proceda rapid la restituirea proprietăților. Șansele ca acest inventar să fie finalizat prin forțe proprii de funcționarii primăriei sunt mici, soluția de luat în considerare (dar una complicată) fiind externalizarea inventarierii, în mod transparent, prin licitație.
- În mod similar, majoritatea marilor orașe nu au rezerve de teren, ceea ce face restituirea în compensare cu alte terenuri aproape imposibilă. O posibilitate ar constitui achizițioarea de terenuri industriale (*brownfields*) care să fie dotate cu utilități și vândute ulterior la un preț mai mare. Aici însă apare o problemă legată de proprietatea terenurilor care au fost privatizate o dată cu firmele de stat, parte din aceste terenuri fiind revendicate de mai mulți foști proprietari și prin urmare foarte puține având un statut juridic clar.

6. România la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO)

Contenciosul privind casele naționalizate reprezintă o mare parte din hotărârile pronunțate de Curte împotriva României iar problemele la care au dat naștere sunt destul de diverse: neexecutarea unor hotărâri judecătorești;¹⁴ interpretarea și aplicarea autorității de lucru judecat;¹⁵ inadmisibilitatea acțiunii în revendicare introdusă de un singur coproprietar¹⁶, etc. Pe lângă aceste probleme punctuale, rezultate din circumstanțele unei spețe, există însă trei mari grupuri de cauze care denotă probleme generale, de sistem, în abordarea chestiunii caselor naționalizate:

- recursurile în anulare (aproximativ 50 de cauze)¹⁷;
- vânzarea caselor către chiriași (aproximativ 85 de cauze);
- prelungirea contractelor de închiriere a chirișilor (aproximativ 6 cauze).¹⁸

În cauzele care priveau restituirea unor bunuri naționalizate, atât contra României cât și contra altor state, CEDO a stabilit și aplicat câteva principii¹⁹:

a) Nu există obligația de a restitui: în primul rând, ca politică generală, Curtea a considerat că articolul 1 al Protocolului nr. 1 nu obligă statele să restituie bunurile naționalizate înainte de intrarea în vigoare a Convenției. De asemenea, aceeași dispoziție nu restrânge în nici un fel libertatea statelor de a determina câmpul de aplicare al legilor pe care le pot adopta în materie de restituire a unor

¹⁴ *Matache c. României*, 19 octombrie 2006.

¹⁵ *Lungoci c. României*, 26 ianuarie 2006.

¹⁶ *Lupaș c. României*, 14 decembrie 2006.

¹⁷ Este important de subliniat faptul că în multe din cauzele tip *Brumărescu* se pune și problema lipsei de competență a instanțelor naționale de a analiza pe fond acțiuni în revendicare.

¹⁸ Acestea sunt estimări cu rol orientativ, pentru a da o imagine a magnitudinii problemei; numărul de cazuri cu care este sesizată Curtea este în realitate mai mare, dar nu toate acestea au fost încă soluționate. De exemplu, cam 100 de cazuri tip *Străin/Păduraru* au fost comunicate Guvernului, în bloc, într-o singură zi în cursul anului 2007.

¹⁹ Pentru o imagine sistematică a lor, a se vedea hotărârea Marii Camere în cauza *Kopecky c. Slovaciei*.

asemenea bunuri și de a alege condițiile în care acceptă să le restituie.

b) *Privarea de proprietate constituie un act instantaneu și nu creează o situație continuă de "privare de drept".* Acest principiu înseamnă că CEDO nu este competentă să analizeze privările de proprietate originare, din anii '50. Astfel, în cauza *Costandache c. României*, reclamanta a sesizat Curtea cu o cerere prin care arăta că în 1950, statul comunist le-a naționalizat un imobil situat în Iași iar instanțele interne refuzaseră să dispună restituirea imobilului, cu motivarea că acesta nu se mai afla în proprietatea statului, care îl înstrăinase încă din 1956 către persoane fizice. Reclamantii au susținut că refuzul instanțelor de a dispune restituirea bunului confiscat în 1950 în mod abuziv reprezenta o încălcare a dreptului lor de proprietate.

Curtea a reținut că naționalizarea a avut loc în 1950, adică înainte de 20 iunie 1994, data la care Convenția a intrat în vigoare pentru România. Curtea nu era deci competentă să examineze circumstanțele exproprierii sau efectele sale produse de aceasta până în prezent. Ea apreciază că, în aceste condiții, nu este vorba de o încălcare continuă a Convenției imputabilă autorităților române și susceptibilă producă efecte dincolo de limitele temporale ale competenței Curții.

c) *Nașterea unui nou "bun" în condițiile unor demersuri ulterioare:* În situația în care, după intrarea în vigoare a Convenției, statele adoptă o legislație care dă naștere la un drept la restituire a bunurilor confiscate sau la un drept la despăgubire, această nouă lege poate să nască un nou „bun” în patrimoniul reclamantilor, bun care poate beneficia de protecția Convenției. În cazurile românești de până acum, acest nou bun a rezultat din hotărâri definitive și irevocabile prin care statul era obligat să restituie bunul în natură²⁰ sau

²⁰ Spre exemplu în cauza *Păduraru c. României*, reclamantul câștigase acțiunea în revendicare a imobilului și ulterior statul vânduse unele apartamente. Pentru aceste apartamente, vândute de stat ulterior pierderii acțiunii în revendicare, reclamantul avea un „bun” în sensul Convenției. De asemenea, în cazul *Brumărescu c. României* și restul cauzelor similare, reclamantii beneficiau de hotărâri judecătorești definitive și irevocabile prin care dreptul lor de proprietate le era recunoscut definitiv.

din hotărâri judecătorești în considerentele cărora se constata caracterul ilegal al naționalizării cu consecința păstrării dreptului de proprietate în patrimoniul reclamantului, chiar dacă, în final, acțiunea în revendicare fusese respinsă²¹ precum și a deciziilor administrative prin care se dispunea restituirea imobilului în procedura prevăzută de legea 112/1995.²²

Prin aplicarea acestor principii, Curtea a respins numeroase cereri ale unor reclamantii care nu se plângeau decât de naționalizarea din 1950 fără să beneficieze de o recunoaștere ulterioară a calității lor de proprietar prin hotărâri judecătorești sau decizii administrative emise după intrarea în vigoare a Convenției. În continuare ne vom opri asupra cazurilor paradigmatiche, ce indică o problemă de natură generală care privește sistemul ca întreg.

1. Recursurile în anulare și competența instanțelor de a analiza problema naționalizării (*Brumărescu c. României*)

Părinții reclamantului au construit în 1930 o casă în București, care a fost naționalizată în temeiul Decretului nr. 92/1950. În 1994, cererea de revendicare introdusă de reclamant

contra statului a fost admisă, instanța hotărând definitiv și irevocabil restituirea imobilului în litigiu. După executarea hotărârii, Procurorul General a promovat recurs în anulare împotriva hotărârii de restituire. Prin decizia

sa pronunțată la 1 martie 1995, în trendul Hotărârii nr. 1/1995 a Secțiilor Unite ale Curții Supreme de Justiție, Curtea Supremă a anulat hotărârea din 1993 și a respins pe fond acțiunea reclamantului, motivând că judecătoria a depășit limitele puterii judecătorești, aducând atingere competențelor puterii legislative, deoarece restituirea nu se

²¹ Spre exemplu, în cauza *Străin c. României*, s-a recunoscut expres în hotărâre că imobilul cu mai multe apartamente fusese naționalizat ilegal și reclamantul își păstrase calitatea de proprietar; unul din apartamente fusese însă vândut chirieșilor și pentru acesta acțiunea în revendicare a fost respinsă; dar, pentru Curte, recunoașterea expresă a dreptului de proprietate de către instanțe a fost suficientă pentru a-i recunoaște reclamantului calitatea de titular al unui „bun” în sensul Convenției.

²² A se vedea *Manoilescu și Dobrescu c. României*, decizia de inadmisibilitate din 3 martie 2005.

putea face decât prin modificarea listei anexă a Decretului 92/1950. Cu alte cuvinte, instanța nu putea admite cererea de restituire decât pe calea modificării decretului de naționalizare.²³ Reclamantul Dan Brumărescu a invocat în fața Curții Europene încălcarea articolului 1 din Protocolul nr. 1 și a articolului 6 din Convenție. După ce a admis că reclamantul era titularul unui bun în temeiul hotărârii judecătorești definitive și irevocabile prin care i se restituise imobilul, Curtea a considerat că anularea pe cale extraordinară, pentru lipsa de competență a instanței în acest domeniu, a „bunului” a condus la antrenarea răspunderii juridice a statului român, încălcându-se principiul securității juridice. În consecință au fost încălcate atât articolul 6 cât și articolul 1 al Protocolului nr. 1.

În urma hotărârii din acest caz, Curtea a pronunțat aproximativ alte 50 de hotărâri în cazuri aproape identice. Principiile stabilite, au fost aplicate însă și în alte cauze, în care problema ce generase introducerea căii extraordinare de atac nu era lipsa de competență a instanțelor de a soluționa un anumit tip de cauze (ca în dosarul Brumărescu sau în cazurile clonă), ci alte probleme de drept: încălcarea legii sau lipsa unei apărări corespunzătoare a statului în proces.²⁴

2. Vânzarea caselor către chiriași (cauze de tip *Străin/Păduraru*)

Caracteristica definitorie a acestui gen de cazuri este aceea că, deși în dreptul intern calitatea de proprietar a reclamantului este recunoscută, explicit sau implicit, prin hotărâri judecătorești, acesta nu mai poate intra în posesia casei din pricina vânzării bunului către chiriași în baza legii 112/1995.

²³ Cauza subliniază disputa care a existat în drept intern cu privire la competența instanțelor de a dispune cu privire la legalitatea preluării de către stat a unor bunuri mobile sau imobile în timpul regimului comunist în România, în care au existat trei perioade diferite: anterior anului 1995 instanțele se considerau competente în acest sens, între 1995-1998, urmare a schimbării practicii Curții Supreme de Justiție, instanțele au decis, de regulă, în sensul că nu ar fi competente, iar după 1998, instanțele, tot ca urmare a unei decizii a Curții Supreme, au constatat că sunt competente în acest sens!

²⁴ *Androne c. României*, 6 iunie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 875/29 septembrie 2005.

Astfel, în cauza *Păduraru împotriva României*²⁵ reclamantul a câștigat o acțiune în revendicare îndreptată împotriva statului, prin care solicita ca imobilul său, compus din teren și două construcții cu mai multe apartamente să îi fie restituit. Statul a vândut din apartamentele din clădiri foștilor chiriași, în temeiul legii nr. 112/1995, o parte înainte de introducerea acțiunii și o parte după finalizarea acesteia, definitiv și irevocabil. Reclamantul a încercat să obțină anularea acestor contracte în justiție, dar cererile au fost respinse, cu motivarea că nu a dovedit reaua credință a cumpărătorilor.

Analiza Curții este diferită în funcție de momentul la care a fost vândută fiecare clădire. Cu privire apartamentele vândute după câștigarea acțiunii în revendicare contra statului, Curtea a constatat că aceasta nu fusese prevăzută de lege, deoarece legea 112/1995 permitea numai vânzarea apartamentelor ce se aflau în patrimoniul statului. Pentru apartamentele vândute înainte de introducerea acțiunii în revendicare, Curtea reține că dreptul de proprietate recunoscut prin sentința în revendicare menționată anterior – cu efect retroactiv – nu era revocabil, constituind așadar un „bun” protejat de Convenție.

După o amplă analiză a situației haotice din dreptul intern cu privire la situația caselor naționalizate în general, din 1995 până la momentul pronunțării hotărârii, Curtea a ajuns la concluzia că statul român nu a acționat în acest domeniu cu suficientă coerență, dând naștere, prin acțiunile sau omisiunile administrației sau puterilor legiuitoare și judecătorești, unui climat de incertitudine permanentă pentru cetățeni de natură să afecteze securitatea juridică și încrederea în statul de drept. Această incoerență se manifestase și în cazul reclamantului privându-l pe acesta de a-și recupera imobilului în ciuda faptului că avea o hotărâre judecătorească ce îl îndreptățea să intre în posesia casei.

În cauza *Străin și alții c. României*, unul dintre apartamentele din imobilul naționalizat fusese vândut de stat chiar în cursul procesului de revendicare. Deși instanța internă recunoscuse

²⁵ *Păduraru c. României*, 1 decembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 514 din 14 iunie 2006.

că naționalizarea imobilului fusese ilegală și declarase că reclamantii rămăseseră proprietari, ea refuzase să dispună restituirea apartamentului vândut către chiriași. Curtea a constatat că instanțele interne recunoscuseră expres calitatea de proprietar a reclamantilor, drept care nu părea revocabil și, în consecință, era protejat de Convenție ca fiind un „bun”. Presupunând că vânzarea respectivă era prevăzută de legea internă, Curtea a considerat că nu era proporțională date fiind neclaritățile legii interne²⁶ și nu stabilea cum anume pot fi despăgubiți proprietarii în aceste cazuri – având în vedere că la momentul pronunțării hotărârii legea 247/2005 nu intrase în vigoare.

După intrarea în vigoare a legii 247/2005, Curtea a constatat în foarte multe cauze lipsa de efectivitate a mecanismului de despăgubire instituit prin această lege. Astfel, în cauza *Porteanu c. României*, Curtea expediază scurt chestiunea constatând că mecanismul instituit de legea 247/2005, deși părea că furnizează, în teorie, un drept la despăgubiri, nu produsese nici un efect în cazul reclamantei care nu primise nici un fel de despăgubire. În alte cauze, Curtea a constatat că Fondul Proprietatea nu funcționează de o manieră care să permită acordarea unor despăgubiri efective și că nici legea 10/2001 și nici legea 247/2005 nu țin seama de prejudiciul suferit din pricina lipsei indemnizației de persoanele care fuseseră lipsite de bunurile restituite printr-o hotărâre definitivă.²⁷ Acest gen de soluții continuă să fie pronunțate și în prezent de Curte, fără să fie influențate de modificări legislative intervenite pe parcurs privind mecanismul de despăgubire.²⁸

Vânzarea imobilelor către chiriași după notificarea revendicării duce la pierderea proceselor de către stat

3. Prelungirea contractelor de închiriere pentru chiriași

În acest grup de cazuri, mai puțin numeroase, nu există un tipar la fel de clar de soluționare, soluția rezultând destul de mult din circumstanțele spețelor respective. În *Radovici și Stănescu, Popescu și Toader sau Spanoche*, încălcarea dreptului la bun a constat în faptul că, datorită reglementării neclare și a modului cum fuseseră aplicate în practică unele dispoziții ale OUG 40/1999, reclamantii, foști proprietari, nu putuseră obliga chiriașii să încheie un contract de locațiune cu ei și să le plătească chirie. Destul de asemănătoare sunt și cauzele *Arsenovici* și *Tarik* în care legea 17/1994 menținuse chiriașii în imobile în aceleași condiții ca și înainte, deși imobilele fuseseră restituite proprietarilor, fără să modifice relațiile contractuale, inclusiv din punctul de vedere al cuantumului chiriei, în ciuda inflației galopante din perioada respectivă.²⁹ În cauza *Burzo c. României*, reclamantul fusese obligat să încheie, după restituirea imobilului, un contract de închiriere foștii chiriași ai statului, dar ulterior, acțiunile sale în evacuare fuseseră respinse fără a motivate iar chiria percepută (1.35 euro/lună) fusese insuficientă pentru a asigura întreținerea imobilului care se deteriorase și fusese, în final, demolat.³⁰

O situație diferită exista în cauza *Cleja și Mihalcea c. României*: reclamantii nu putuseră obține mutarea chiriașilor într-un alt apartament, pe care li-l puneau la dispoziție, deoarece instanțele naționale consideraseră că suprafața apartamentului respectiv nu îndeplinea condițiile prevăzute de lege și apartamentul aparținea unui terț. Curtea a constatat că terțul dăduse o declarație autentică exprimându-și astfel clar voința de a pune apartamentul la dispoziția chiriașilor iar singura suprafața apartamentului corespundea legii, cu excepția holului care era mai mic cu 0,25 mp. După ce arată că cerințele legii cu privire la calitatea apartamentelor puse la dispoziția chiriașilor erau foarte ridicate astfel că posibilitățile practice ale proprietarilor de realiza mutarea chiriașilor erau foarte mici,

²⁶ A se vedea, spre exemplu, par. 54 în care Curtea constată că nici o dispoziție din dreptul intern nu prevede cu suficientă claritate și certitudine consecințele pentru dreptul de proprietate al unei persoane particulare a vânzării bunului său de către stat unui terț de bună credință.

²⁷ Spre exemplu, *Radu c. României*, 20 iulie 2006; *Rabinovici c. României*, 20 iulie 2006; *Negoitșă c. României*, 25 ianuarie 2007.

²⁸ A se vedea pentru ultimele soluții, spre exemplu, *Stan și Rosenberger c. României*, 17 iulie 2008; *Albu c. României*, 17 iunie 2008; *Nistorescu c. României*, 17 iunie 2008; *Stoicuța c. României*, 3 iunie 2008.

²⁹ *Arsenovici c. României*, 7 februarie 2008; *Tarik c. României*, 7 februarie 2008.

³⁰ *Burzo c. României*, 4 martie 2008.

Curtea a concluzionat în favoarea reclamantilor. Varietatea de soluții constatată ne face să credem că și pe viitor Curtea va mai condamna Guvernul român pentru încălcarea dreptului la respectarea bunurilor pentru acest gen de situații.

Există câteva **probleme importante** care este de așteptat să facă obiectul unor hotărâri ale CEDO în viitor, deci autoritățile române trebuie să fie pregătite să le facă față.

a) Admisibilitatea acțiunii în revendicare introduse după intrarea în vigoare a legii 10/2001

Această problemă este intens discutată în momentul de față, după pronunțarea soluției de către Înalta Curte de Casație. După cum se menționează mai sus, una din problemele din cauza Brumărescu o constituia tocmai faptul că instanțele nu puteau judeca acțiuni în revendicare. La aceeași imposibilitate se ajunge și după intrarea în vigoare a legii speciale 10/2001, care, așa cum arată Înalta Curte, ar trebui aplicată cu prioritate față de procedura generală a acțiunii în revendicare de drept comun.

Credem însă că, *în unele cazuri*, această imposibilitate poate conduce la probleme serioase în Convenție. Fără a nega interesul general de a aplica legea specială cu prioritate în fața legii generale, considerăm că acest lucru se poate face fără a încălca accesul la justiție numai în condițiile în care procedura prevăzută de legea specială este una efectivă, adică este de natură să conducă la aceleași rezultate ca și procedura legii generale. Altfel spus, în cadrul acțiunii în revendicare, fostul proprietar putea să obțină bunul în natură în urma comparării de titluri, operațiune încheiată de cele mai multe ori prin prioritatea acordată de instanțe titlului mai vechi; cu alte cuvinte, fostul proprietar avea șanse serioase să obțină câștig de cauză. Legea nouă (legea 10/2001) și procedura sa nu mai permite restituirea în natură a bunurilor vândute către chiriași, deci legea specială nu mai permite obținerea aceluiasi rezultat al obținerii bunului în natură. Mai mult, mecanismul de compensare al legii 10/2001 este considerat ineficient de către Curte. În consecință, calea oferită de legea 10/2001 nu este una care să poată conduce la un rezultat echivalent cu acțiunea în revendicare (restituirea în natură a bunului).

Chiar presupunând că „fostul proprietar” ar fi solicitat anularea contractului chirieșului, se poate observa că acțiunea în anulare nu este echivalentă cu cea în revendicare deoarece compararea titlurilor din revendicare (operațiune relativ simplă) este înlocuită cu o analiză complexă a situației de fapt și drept, cu rezultat imprevizibil din pricina divergențelor de jurisprudență din practica judiciară. O operațiune relativ simplă și cu rezultate previzibile, este înlocuită cu un mecanism complicat și imprevizibil.

În concluzie, credem că procedura prevăzută de legea 10/2001 nu este, *în unele cazuri*, echivalentă ca efecte și previzibilitate cu cea din acțiunea în revendicare deoarece uneori nu poate conduce la restituirea în natură a bunurilor, mecanismul de compensare nu este considerat eficient și procedura în sine poate fi una complicată și cu rezultate imprevizibile. Aprecierea acestor criterii nu poate fi însă generalizată ci trebuie judecate de la caz la caz în funcție de circumstanțele specifice cazului respectiv.

b) Neplata unor despăgubiri efective în baza procedurii prevăzute de legea 10/2001

Situația avută în vedere este cea a persoanelor care au declanșat procedura prevăzută de legea 10/2001 și ori nu au primit un răspuns, ori au obținut decizii administrative sau judecătorești prin care li se recunoaște dreptul de a primi compensație pentru imobilul naționalizat, însă această compensație nu a fost plătită efectiv până în acest moment. În acest gen de cazuri se poate pune problema unei paralele cu situația din cauza *Broniowski c. Poloniei*.³¹

În această speță, reclamantul, moștenitor al unei persoane repatriate din teritoriile care au făcut parte din Polonia până înainte de al doilea război mondial, avea dreptul, conform legii interne, la o compensare de la Stat pentru bunurile abandonate dincolo de graniță („dincolo de Bug”, adică rămase pe teritoriul URSS). Legea poloneză prevedea că valoarea bunurilor abandonate urma a fi scăzută din prețul cu care statul i-ar fi vândut terenuri agricole sau de altă natură; așa cum reține Curtea, dreptul de compensare era destul de vag, depinzând de existența unei decizii

³¹ *Broniowski c. Poloniei*, din 22 iunie 2004.

administrative prin care să i se aloce terenuri de la stat persoanei respective, dar el exista în sistemul polonez și statul avea obligația să îl respecte. Reclamantul formulase o asemenea cerere în 1992. Numeroase practici administrative și modificări legislative au împiedicat „materializarea” dreptului reclamantului, totul culminând cu o lege din 2003 care abroga definitiv dreptul respectiv. Curtea a considerat că revine statului obligația de a garanta condițiile legale și practice de aplicare a legilor, însă autoritățile poloneze impuseseră limitări succesive acestui drept și îl făcuseră neexecutabil în plan concret, făcându-l iluzoriu și distrugându-i esența. Starea de incertitudine în care se regăsise reclamantul din pricina întârzierilor și manevrelor obstructive ale autorităților responsabile era incompatibilă cu dreptul la respectarea bunurilor.

Există paralele între situația din această cauză și cea a reclamanților români, adică elemente din care să rezulte o stare de incertitudine în care aceștia s-au aflat din momentul depunerii cererii lor până în prezent, fără ca dreptul lor să fie unul executoriu, ci unul iluzoriu. Această paralelă nu se poate face în toate cazurile și nu în orice condiții, însă o cerere depusă în anul 2001 și încă neanalizată în 2008 ar putea ridica probleme destul de serioase.

c) Chiriașii cumpărători la CEDO

Nu există până în prezent o hotărâre împotriva României în care să se analizeze cazul unui chiriaș cumpărător al unui imobil naționalizat depozitat în urma admiterii acțiunii în revendicare introduse de fostul proprietar. Totuși, și acest gen de probleme sunt în legătură directă cu situația caselor naționalizate; mai devreme sau mai târziu, ele se vor reflecta și în jurisprudența CEDO, pe rolul Curții existând deja numeroase asemenea cazuri. De asemenea, este important de subliniat că astfel de hotărâri există împotriva altor state.³²

Prin prisma principiilor stabilite în aceste hotărâri, se poate spune că, în unele cazuri, problema chiriașilor cumpărători evacuați poate fi un subiect de reflecție serioasă. Astfel, o problemă destul de serioasă există în situația în

care contractul de vânzare nu a fost anulat, reținându-se buna credință a chiriașului, dar a fost totuși admisă acțiunea în revendicare astfel că chiriașul a fost evins și, din varii considerente, nu a primit nici o sumă de bani drept despăgubire. Cazuri cu șanse mai mici ar putea fi cele în care s-a anulat contractul reținându-se reaua-credință evidentă a chiriașului (acesta fusese notificat să nu cumpere, spre exemplu) și în urma anulării chiriașul a primit o sumă de bani rezonabilă (cel puțin prețul reactualizat).

După cum se vede, ezitățile decizionale din prima decadă de tranziție în privința restituirii proprietăților în România riscă să producă efecte importante chiar și după perioade lungi de timp. Iluzia liderilor politic români că pot legifera într-un vid total de principii și norme generale de drept, plus slăbiciunea administrativă și necorelările în aplicare legilor, se întorc astăzi înapoi sub formă de decizii ale CEDO, în urma cărora statul român va avea de achitat despăgubiri importante.

7. Concluzii: principii, redistribuție și costuri sociale

După două decenii de dispute și aplicare a legilor revizuite periodic, pe baza experiențelor acumulate, se pot formula astăzi câteva concluzii privind politica de restituire a proprietăților în România. Există câteva dileme care n-au fost recunoscute de la bun început, și ca atare s-au făcut unele erori fundamentale care fie au îngreunat derularea operațiunilor, fie au creat ineficiență și inechități suplimentare majore.

- Faptul că nu s-a luat o decizie de un fel sau altul de la bun început, ca în majoritatea celorlalte state vecine, a generat confuzie, complicații și drepturi de proprietate suprapuse. Ideal, restituirile intra-vilane ar fi trebuit cumva corelate cu cele de fond funciar, pentru că au existat puncte unde procesele s-au suprapus. În general, marea eroare a fost chiar aceea că procesul a trenat, fiind legiferat bucată cu bucată, în etape succesive, în loc să se ia o decizie clară la un moment dat, care putea fi la limită chiar și una mai restrictivă în privința restituirii.
- A doua eroare majoră o constituie existența Legii 112/1995, care a permis

³² A se vedea, spre exemplu, *Pincova și Pinc c. Republicii Cehe*, 5 noiembrie 2002; *Velikovi c. Bulgariei*, 15 martie 2007.

vânzarea imobilelor naționalizate către chiriași. După cum a remarcat un funcționar dintr-o comisie locală, "poate că nici foștii proprietari n-ar fi fost azi așa înverșunați când vin pe Legea 10, creându-ne nouă probleme, dacă n-ar fi fost deposedați abuziv de case mai înainte". Toți cei intervievați, din autorități locale sau centrale, au propus soluții alternative privind modul cum ar fi trebuit soluționată problema proprietății în România, prin prisma lecțiilor din ultimii zece ani, iar în toate aceste variante există consens că totul ar fi fost astăzi mult mai limpede dacă Legea 112 n-ar fi existat. Cel mai adesea, funcționarii sunt de părere că vechile case trebuiau restituite integral proprietarilor, chiar în condiții restrictive de prelungire a chiriilor pe perioade mari (10-15 ani). Imobilele care n-ar mai fi fost revendicate (destule, se pare) ar fi urmat să constituie un fond de locuințe de stat cu ajutorul căruia să se rezolve problemele temporare de relocare a chiriașilor evacuați.

- Au existat multe situații în care Legea 10, destinată să repare nedreptăți din trecut, a generat altele noi. Cazurile în care au fost implicați cetățeni străini (foști români) cărora li s-au luat proprietățile prin Decretul 223/1974³³, sunt complicate și diverse. Prin modul cum s-a aplicat la vremea respectivă acel decret, multe preluări au fost de fapt cvasi-exproprieri cu forța. Însă în alte situații s-au plătit despăgubiri rezonabile, plus compensații acordate de statul de destinație, totul devenind parte a unor acorduri internaționale. Astăzi, prin prevederile Legii 10, cei care au primit compensații în străinătate în baza acestor acorduri nu mai sunt eligibili pentru restituire în România, dar verificările sunt practic imposibil de făcut de către autoritățile locale. Din cele 2.275 de notificări depuse în județul Alba, de exemplu, a existat una singură în care care se recunoștea (probabil, din greșeală) că petentul a primit compensații în țara de adopție: un cetățean german, care a devenit astfel ineligibil. În realitate, este posibil să fie mult mai multe situații de acest fel.
- O altă problemă, chiar mai importantă, o reprezintă cea a terenurilor pe care se face despăgubire de două ori: o dată proprietarilor deposedați imediat după 1949; și a doua oară celor care locuiau în aceste imobile în anii '80, fără a le avea în proprietate, ci doar în folosință, fiind evacuați când s-au făcut demolări și lucrări de utilitate publică. Există o listă lungă de astfel de persoane în diverse municipii care, după evacuare, au primit apartamente la bloc și sume de bani de aproximativ 50.000-80.000 lei, la valoarea din anii '80³⁴. În versiunea inițială a Legii 10 acești "cvasi-proprietari" din anii '70-'80 nu erau eligibili pentru despăgubiri, dar au devenit prin amendamentele introduse în 2005. Practic, printr-un capriciu al sortii, ei au păstrat apartamentele acordate de stat – cumpărate în 1990-1991 în condițiile cunoscute, la preț derizoriu – dar primesc și compensații pentru vechile case pe Legea 10. Cei intervievați de noi din Comisia sunt de părere că din valoarea despăgubirilor convenite astăzi ar trebui să se scadă compensațiile deja acordate de regimul comunist, la valoare actualizată, cu marele avantaj că soluția ar fi una echitabilă și s-ar mai reduce din presiunea pusă pe Fondul Proprietatea pentru despăgubire în cash. Procedural ei susțin că lucrurile n-ar fi greu de pus în practică, existând dosare bune și detaliate privind exproprierile din anii '80 și compensațiile plătite cu acea ocazie.
- În fine, există un sentiment puternic în rândul celor care au lucrat direct la aplicarea Legii 10 că aceasta ar fi trebuit gândită în așa fel încât să se limiteze cumva aria de acoperire și volumul despăgubirilor: (i) la cei afectați și succesorii lor direcți, copii și eventual nepoți, fără includerea altor grade de rudenie; (ii) prin plafonarea sumelor ce vor putea fi acordate compensație.

În special ultimul aspect îngrijorează: conform unei estimări făcute în 2004, totalul despăgubirilor pentru cei care nu și-au putut primi proprietățile în natură sau în bunuri de

³³ Cetățeni care plecau în străinătate, legal sau nu, și rămăneau definitiv acolo.

³⁴ Aproximativ prețul unei Dacii la acea vreme, și cam jumătate până la 2/3 din prețul unui apartament de bloc.

valoare echivalentă s-ar ridica la de patru ori PIB-ul României din acel an, adică la suma de aproximativ 240 miliarde euro. Dacă estimarea se dovedește reală, nu este deloc clar cine și cum va putea achita vreodată această sumă, din care Fondul Proprietatea, în momentul în care devine pe de-a-ntregul funcțional, nu poate acoperi decât un mic procent. În general, un asemenea angajament deschis pe seama bugetului național, făcut înainte de a avea o estimare a ceea ce implică el, reprezintă o mare problemă de politică publică.

Combinatia de factori reprezentată de: (i) Legea 112, care a împiedicat stingerea datoriilor prin restituirea în natură a unor imobile valoroase, plus (ii) procedurile introduse în 2005 de despăgubire la "valoarea de piață", crează azi o situație care va fi greu de rezolvat în anii ce vin, indiferent ce decizii ia justiția. Este posibil ca, realizând amploarea problemei pe care și-au creat-o, autoritățile centrale să tragă de timp în deciziile pe dosare tocmai în speranța de a amâna rezolvarea problemelor pentru ciclul politic următor.



În același timp însă, finalizarea procesului de restituire ar trebui să devină, cu adevărat, o prioritate pentru România dat fiind că o situație incertă a proprietății reprezintă o frână în dezvoltare. Proiecte importante de infrastructură urbană, pentru care abia acum sunt suficiente fonduri prin programe europene, nu se pot realiza deoarece terenurile respective nu au statutul juridic clarificat. Proiecte de regenerare urbană se lovesc de aceleași piedici. Prin urmare, o problemă ce aparent ține doar de reparația abuzurilor din trecut influențează dezvoltarea viitoare. Așadar, nevoia unui consens pentru urgentarea procesului este imperativă iar fără o alocare corespunzătoare de resurse, restituirea proprietăților se poate întinde pe decenii. După cum pentru proiecte de anvergură birocratică mare precum recalcularea pensiilor, s-a reușit finalizarea acestora într-o perioadă rezonabilă, la fel, prin voință politică, se poate încheia restituirea proprietății în câțiva ani.

Societatea Academică din România (SAR)
 Eminescu 61, București 2
 tel/fax (4021) 211 1477
 office@sar.org.ro
 www.sar.org.ro

Proiect finanțat de Uniunea Europeană prin programul PHARE 2005

- Titlul proiectului: *Performanță, transparență și responsivitate în administrația publică locală*
- Editor: Societatea Academică din România
- Data publicației: Septembrie 2008

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a UNIUNII EUROPENE.

Pentru eventuale informații și sesizări legate de proiectele Phare contactați cfcu.PHARE@mfinante.ro