



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București  
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)  
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: [petitii@avp.ro](mailto:petitii@avp.ro)

AVOCATUL POPORULUI  
REGISTRATURĂ GENERALĂ  
IEȘIRE NR. 8140 / 17. MAR. 2025

**RĂSPUNS COLECTIV**  
**cu privire la petițiile adresate Avocatului Poporului referitoare la Ordonanța**  
**Guvernului nr. 10/2025 pentru modificarea și completarea unor acte normative**

**I. Obiectul petițiilor**

Prin **mai multe petiții** înregistrate la instituția Avocatul Poporului, se solicită sesizarea Curții Constituționale asupra dispozițiilor **art. V din Ordonanța Guvernului nr. 10/2025**, potrivit căroră „*În anul 2025, începând cu data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe, se suspendă emiterea de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților a titlurilor de plată realizată în baza dispozițiilor Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 164/2014 privind unele măsuri pentru accelerarea și finalizarea procesului de soluționare a cererilor formulate în temeiul Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940, precum și al Legii nr. 290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării Tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947, și pentru modificarea unor acte normative, cu modificările ulterioare*”.

**În principal, se invocă nesocotirea dreptului de proprietate, prin faptul că este tergiversat procesul de despăgubire, chiar și pentru beneficiarii care și-au câștigat drepturile prin hotărâri judecătorești, criticile de neconstituționalitate fiind formulate prin raportare la prevederile art. 20 alin. (1) și art. 44 din Constituție, dar și față de art. 46 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.**

Având în vedere că unii petenți au sesizat și anterior instituția Avocatul Poporului, odată cu apariția **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2023** (de suspendare a plăților sumelor stabilite prin titlurile de plată emise de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților), aceștia apreciază că suspendarea emiterii de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților a titlurilor de plată nu mai are caracter temporar, ci a devenit o practică uzuală a Guvernului. În context, se reclamă faptul că această măsură, care este prelungită de

Guvern prin diverse acte normative, este de natură să nesocotească jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, fiind invocată **Cauza Văleanu și alții împotriva României**, dar și anumite discuții care ar fi avut loc la nivelul Comitetului de Miniștri din cadrul Consiliului Europei.

De asemenea, într-o petiție se arată faptul că efectul noului act normativ va fi încălcarea prevederilor **art. 41 alin. (1) din Legea nr. 165/2013**, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*Plata sumelor de bani reprezentând despăgubiri în dosarele aprobate de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, precum și a sumelor stabilite prin hotărâri judecătorești, rămase definitive și irevocabile la data intrării în vigoare a prezentei legi, se face în termen de 5 ani, în tranșe anuale egale, începând cu 1 ianuarie 2014*”.

## **II. Precizări legate de evoluția legislativă**

**În privința criticilor de neconstituționalitate dezvoltate în petiții, este relevant să nuanțăm evoluția legislației în materia privind suspendarea emiterii titlurilor de plată de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților.**

**În anul 2023, prin art. V din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2023<sup>1</sup> s-a stabilit că „(1) Prin derogare de la prevederile art. 31 și art. 41 alin. (4) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, precum și de la prevederile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 164/2014 privind unele măsuri pentru accelerarea și finalizarea procesului de soluționare a cererilor formulate în temeiul Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940, precum și al Legii nr. 290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării Tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947, și pentru modificarea unor acte normative, cu modificările ulterioare, plata sumelor stabilite prin titlurile de plată emise de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, până la data de 31 octombrie 2023 și neachitate de Ministerul Finanțelor, se efectuează începând cu 1 aprilie 2024. (2) În perioada 1 noiembrie 2023-31 martie 2024, se suspendă emiterea de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților a titlurilor de plată realizată în baza dispozițiilor Legii nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, și respectiv ale Legii nr. 164/2014, cu modificările ulterioare”.**

**Prin aceste norme legale se stabilea că:**

- începând cu **1 aprilie 2024 se va realiza plata sumelor stabilite prin titlurile de plată emise de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, până la data de 31 octombrie 2023 și neachitate de Ministerul Finanțelor;**

- **suspendarea emiterii de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților a titlurilor de plată realizată în baza dispozițiilor Legii nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, și respectiv ale Legii nr. 164/2014, pentru perioada 1 noiembrie 2023-31 martie 2024 (timp de 5 luni).**

<sup>1</sup> **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2023** pentru aprobarea unor măsuri de reducere a cheltuielilor bugetare pe anul 2023 în vederea încadrării în ținta de deficit bugetar asumată prin Programul de convergență, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

Ulterior, **în anul 2024**, au fost adoptate dispozițiile **art. XXV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 107/2024<sup>2</sup>**, potrivit căreia „(1) Prin derogare de la prevederile art. 31 și art. 41 alin. (4) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, precum și de la prevederile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 164/2014 privind unele măsuri pentru accelerarea și finalizarea procesului de soluționare a cererilor formulate în temeiul Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940, precum și al Legii nr. 290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării Tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947, și pentru modificarea unor acte normative, cu modificările ulterioare, **plata sumelor stabilite prin titlurile de plată emise de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, până la data de 30 iunie 2024 și neachitate de Ministerul Finanțelor, se efectuează până la 31 decembrie 2024 în limita creditelor de angajament și a creditelor bugetare aprobate cu această destinație.** (2) Începând cu data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență și până la data de 31 decembrie 2024 se suspendă emiterea de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților a titlurilor de plată realizată în baza dispozițiilor Legii nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, și, respectiv, ale Legii nr. 164/2014, cu modificările ulterioare”.

Practic, prin normele legale indicate se stabilea că:

- **până la 31 decembrie 2024** s-a efectuat plata sumelor stabilite prin titlurile de plată emise de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, până la data de 30 iunie 2024 și neachitate de Ministerul Finanțelor, însă în limita creditelor de angajament și a creditelor bugetare aprobate cu această destinație;

- în perioada **6 septembrie 2024 – 31 decembrie 2024 (4 luni)** se suspendă emiterea de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților a titlurilor de plată realizată în baza dispozițiilor Legii nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, și, respectiv, ale Legii nr. 164/2014, cu modificările ulterioare.

**Iar în prezent**, prin noul act normativ s-a dispus suspendarea emiterii de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților a titlurilor de plată **în perioada 1 februarie 2025 – 31 decembrie 2025 (11 luni).**

În contextul acestor repere legale, rezultă că, în perioada **octombrie 2023 – 31 decembrie 2025** Guvernul a permis emiterea de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților a titlurilor de plată în temeiul Legii nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, **doar 6 luni**, și anume în perioadele **1 aprilie 2024 – 5 septembrie 2024 și 1 ianuarie 2025 – 1 februarie 2025.**

---

<sup>2</sup> Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 107/2024 pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare în domeniul gestionării creanțelor bugetare și a deficitului bugetar pentru bugetul general consolidat al României în anul 2024, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

### III. Aspecte asupra criticilor de neconstituționalitate formulate

Măsura dispusă prin prevederile legale criticate, de suspendare a emiterii titlurilor de plată de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, astfel cum am relevat mai sus, a mai fost dispusă de legiuitorul delegat și în trecut, și de fiecare dată aceasta a avut caracter temporar.

Cu toate acestea, situația actuală trebuie privită și din perspectiva jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, urmând ca în cele de mai jos să amintim câteva aspecte relevante.

**Pentru început**, reținem faptul că adoptarea **Legii nr. 165/2013** a fost determinată de pronunțarea de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, la 12 octombrie 2010, a **Hotărârii-pilot în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României**, această lege reprezentând soluția legislativă de îmbunătățire a mecanismului de acordare a despăgubirilor în materia retrocedărilor, în considerarea observațiilor și recomandărilor Curții de la Strasbourg cu privire la ineficacitatea mecanismului intern de despăgubiri existent la acel moment, de natură a crea o problemă sistemică, recurentă și de amploare.

La acea vreme, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a suspendat pentru 18 luni analiza cererilor cu obiect similar și a stabilit în sarcina statului român obligația ca în acest timp să ia măsuri care să garanteze protecția efectivă a drepturilor enunțate de **art. 6 pct. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale** și de **art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție**, în contextul tuturor cauzelor similare cauzei analizate.

Măsurile recomandate în acest sens au fost: amendarea mecanismului de restituire prin intermediul unei reforme legislative care să creeze reguli clare, accesibile, simplificate și previzibile, dublate de o practică judiciară și administrativă coerentă, stabilirea unor termene constrângătoare și realiste și sancțiuni pentru fiecare etapă administrativă etc.

Subliniem și faptul că în **Hotărârea din 29 aprilie 2014**, din **Cauza Preda și alții împotriva României**, Curtea de la Strasbourg analizând Legea nr. 165/2013 a observat următoarele: legea impune termene clare pentru fiecare etapă administrativă (spre exemplu, art. 5, 8, 11, 27 etc.) și prevede posibilitatea unui control jurisdicțional care să permită tribunalului să verifice nu numai legalitatea deciziilor administrative, dar și să pronunțe o hotărâre de restituire sau de acordare de despăgubiri; ca urmare a termenelor stabilite în procedura administrativă, la care se pot adăuga cele din procedurile judiciare, soluționarea definitivă a cererilor poate dura mai mulți ani (...) față de adoptarea recentă a legii, nu s-a putut dezvolta o practică judiciară sau administrativă relevantă, motiv pentru care nu se poate concluziona, la acest moment, că mecanismul creat este ineficace, urmând a se face această analiză pe viitor.

Astfel că, în perioada **9-11 martie 2021**, în cadrul celei de-a 1.398-a reuniuni, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a luat act de observațiile prezentate de autoritățile române la data de 15 ianuarie 2021, care arătau că peste 90% din cererile formulate la nivel național în ceea ce privește terenurile agricole și pădurile fuseseră soluționate până la acea dată, aspect reținut în **Cauza Văleanu și alții împotriva României**.

Cu aceeași ocazie, cu referire la **Cauza Văleanu și alții împotriva României**, Curtea de la Strasbourg a arătat că „272. În plus, având în vedere intervalul mediu de timp de peste 20 de ani care a trecut de la punerea în aplicare a mecanismului de către persoane îndreptățite în temeiul legislației privind retrocedarea, este deosebit de important să se ia măsuri adecvate pentru a garanta faptul că procesul de restituire se desfășoară fără alte întârzieri inutile pentru a oferi o reparație reală efectivă pentru încălcarea drepturilor de proprietate, astfel cum s-a menționat mai sus. În această privință, Curtea nu poate sublinia în mod suficient importanța



stabilirii unor termene scurte, dar realiste și obligatorii pentru finalizarea procedurii administrative încă pendinte în fața autorităților relevante, în cazul în care persoanele îndreptățite nu au primit încă un răspuns la cererile lor de restituire.

273. Prin urmare, având în vedere amploarea problemei recurente în cauză și punctele slabe și deficiențele identificate ale mecanismului general de restituire (supra, pct. 262), Curtea consideră că este esențial ca statul pârât să continue eforturile consecvente și să adopte măsuri suplimentare adecvate, în vederea alinierii legislației și practicii sale la constatările Curții în prezenta cauză și la jurisprudența sa relevantă<sup>3</sup>.

Aceste aspecte au fost reluate și în cadrul celei de-a 1501-a reuniuni a Comitetului de Miniștri, din perioada **11-13 iunie 2024**<sup>3</sup>, ocazie cu care „a remarcat, cu cel mai profund regret că, în lipsa măsurilor adecvate și suficiente luate de autorități pentru a răspunde solicitărilor urgente și repetate ale Comitetului, Curtea Europeană a concluzionat, în recenta Cauza Văleanu și alții împotriva României, că încă există o problemă structurală, rezultată din nerespectarea persistentă a autorităților de a răspunde în mod adecvat cererilor de despăgubire și a indicat că autoritățile române sunt obligate să ia măsuri generale de remediere a acestei probleme, conform art. 46”.

Totodată, autoritățile române sunt invitate „să prezinte planul de acțiune și alte informații până la 31 decembrie 2024 și au decis să reia examinarea acestor cazuri la reuniunea pentru drepturile omului din iunie 2025”.

Subliniem și faptul că Avocatul Poporului a fost în permanență preocupat de legislația adoptată în materia restituirii și reconstituirii dreptului de proprietate privată, dar și de situația concretă a persoanelor afectate de actele normative emise în această materie sau de aplicarea concretă a acestora. În acest sens, Avocatul Poporului a realizat, de-a lungul timpului, o serie de demersuri, prin mijloacele sale specifice de acțiune: sesizarea autorităților publice, anchete, recomandări, rapoarte speciale, rapoarte anuale, formularea punctelor de vedere, la cererea Curții Constituționale, în cadrul controlului de constituționalitate.

În urma acestor demersuri efectuate la entitățile implicate/responsabile pentru soluționarea cazurilor sesizate au fost clarificate aspectele prezentate de petenți, fiind emise procesele-verbale de punere în posesie și, ulterior, titlurile de proprietate, au fost eliberate actele solicitate, inclusiv comunicarea hotărârilor comisiilor județene în cauză, în vederea exercitării dreptului de a formula contestație împotriva soluțiilor adoptate de acestea, după caz etc.

Având în vedere dificultățile constatate în procesul de reconstituire, atât de ordin legislativ, cât și cele rezultate din aplicarea acestora, chiar și după intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, Avocatul Poporului a întocmit *Raportul special privind respectarea dreptului de proprietate în procesul de reconstituire/constituire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor agricole și forestiere* pe care l-a transmis președinților celor două camere ale Parlamentului. Raportul special a avut la bază, în principal, aspectele constatate în urma monitorizării de-a lungul anilor de către instituția Avocatul Poporului a procesului de retrocedare a proprietăților persoanelor îndreptățite din România.

În contextul configurat de aceste aspecte, apreciem că **este deosebit de important ca statul român să ia măsuri adecvate pentru a garanta faptul că procesul de restituire se desfășoară fără alte întârzieri inutile pentru a oferi o reparație reală și efectivă pentru încălcarea dreptului de proprietate**. Mai mult, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor

<sup>3</sup> [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680b0497b%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\],%22tabview%22:\[%22document%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680b0497b%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22],%22tabview%22:[%22document%22]})

Omului s-a mai subliniat **importanța stabilirii unor termene realiste și obligatorii pentru finalizarea procedurii încă pendinte în fața autorităților relevante, în cazul în care a fost afectată emiterea titlurilor de plată persoanelor îndreptățite**, concluzia fiind aceea că mecanismul de despăgubire instituit continuă să nu fie suficient de eficient și consecvent, fiind identificate probleme concrete referitoare la modul de finalizare a procesului de despăgubire. Or, în opinia Avocatului Poporului, o reglementare restrictivă care permite emiterea titlurilor de plată timp **de doar 6 luni**, pe parcursul unei perioade totale de 2 ani (**octombrie 2023 – 31 decembrie 2025**) nu poate fi apreciată ca reprezentând o măsură adecvată menită să accelereze mecanismul de acordare a despăgubirilor, în acord cu cerințele Curții Europene a Drepturilor Omului reținute în hotărârea pronunțată în Cauza Văleanu și alții împotriva României.

**Pentru toate aceste considerente, Avocatul Poporului a formulat adrese către domnul Prim-Ministru Marcel Ciolacu, domnul Marian Neacșu, Viceprim-ministru, și domnul Tánczos Barna, Viceprim-ministru și Ministru Finanțelor, cu rugămintea ca, în procesul de elaborare a măsurilor adoptate de Guvern în materia emiterii titlurilor de plată și a plății efective a despăgubirilor, să fie avute în vedere aspectele relevate mai sus, insistând în mod special asupra necesității stabilirii unor termene concrete care să asigure celeritatea procesului de restituire/despăgubire.**

**Renate Weber**  
  
**Avocatul Poporului**  
