

Reforme fără încredere. Finalul „sagăi” restituirii proprietăților?**Asist. univ. dr. Mihaela Gherghe***Facultatea de Drept, Universitatea din București*

„To solve the budget’s continuing structural deficit, we must reform the way the government spends its money. And to restore the trust of the people, we must reform the way the government operates”¹ – Arnold Schwarzenegger.

Rezumat: *Articolul analizează critic modificările aduse de OUG nr. 38/2025 la regimul restituirii proprietăților naționalizate, în particular asupra limitării despăgubirilor plătite eventualilor dobânditori ulteriori ai punctelor de despăgubire. Sunt evidențiate probleme de retroactivitate, încălcarea dreptului de proprietate și chiar riscul unei practici anticoncurențiale a statului. Autoarea concluzionează că, fără transparență și respect pentru reguli, orice reformă legislativă riscă să își rateze scopul și să submineze încrederea în stat.*

Cuvinte-cheie: *retroactivitate, creanțe împotriva statului, ocrotirea proprietății.*

Reforms without trust. The end of the "saga" of property restitution?

Abstract: *The article critically analyzes the changes brought by GEO no. 38/2025 to the regime for the restitution of nationalized properties, focusing in particular on the limitation of the compensation paid to any subsequent acquirers of compensation points. Problems of retroactivity, infringement of the right to property and even the risk of an anti-competitive practice by the state are highlighted. The author concludes that, without transparency and respect for the rules, any legislative reform risks missing its purpose and undermining trust in the state.*

Keywords: *retroactivity, claims against the state, protection of property.*

INTRODUCERE

Ordonanța de Urgență nr. 38/2025² a fost adoptată pentru a modifica cadrul legal privind restituirea proprietăților naționalizate, în special pentru a alinia prevederile Legii nr. 165/2013³ cu Decizia Curții Constituționale nr. 43/2025⁴. Legiuitorul a motivat adoptarea

¹ *Arnold Schwarzenegger*, State of the State Address, 5 ianuarie 2005, accesat la adresa https://governors.library.ca.gov/addresses/s_38-schwarzenegger2.html.

² M. Of. nr. 746 din 8 august 2025.

³ M. Of. nr. 278 din 17 mai 2013.

⁴ M. Of. nr. 606 din 27 iunie 2025.

acestei ordonanțe prin necesitatea reglementării unor aspecte legate de valoarea și modul de compensare a punctelor de despăgubire pentru foștii proprietari sau moștenitorii acestora. Într-o notă ironică, nota de fundamentare invocă asigurarea unui cadru legal coerent și previzibil pentru această restituire⁵.

Această ultimă modificare se aliniază unei povești care a debutat la căderea regimului comunist și pare că nu plănuiește să se termine. Inițial s-a încercat (re)constituirea dreptului de proprietate în anumite limite prin Legea fondului funciar nr. 18/1991⁶ și prin Legea nr. 1/2000⁷ pentru terenurile agricole și forestiere. Legea nr. 112/1995⁸ a introdus sistemul de despăgubire, chiar plafonată, pentru situațiile în care nu mai era posibilă restituirea în natură, iar Legea nr. 10/2001⁹ a prevăzut restituirea prin echivalent, chiar cu alte categorii de bunuri cum ar fi acțiuni la societăți (la acea vreme) comerciale. Legea nr. 247/2005¹⁰ a înființat, pentru a facilita acordarea de despăgubiri prin echivalent, Fondul „Proprietatea”. Toate aceste măsuri au fost, într-o anumită măsură, ineficiente, iar ineficiența a fost constatată de CEDO prin hotărârea-pilot din cauza Maria Atanasiu și alții c. României¹¹.

Legea nr. 165/2013, adoptată în mare parte pentru a remedia deficiențele constatate de CEDO și pentru a pune capăt epopeii, a prevăzut inițial, alternativ, o formă de despăgubire prin participarea la licitații organizate de stat sau prin plăți eşalonate în numerar. După cunoștințele autoarei, nu s-a reușit organizarea de licitații în condițiile Legii nr. 165/2013, astfel că... din două, a rămas una.

Aflați la ceea ce ar fi trebuit să fie finalul poveștii, chiar și mecanismul aparent simplu al plăților eşalonate în numerar a suferit suficiente modificări încât să nu anunțe vreun final. Nici măcar, astfel cum descria Churchill a doua bătălie de la El Alamein, nu este sfârșitul unui început, ci chiar opusul (citatul original: „*Now this is not the end. It is not even the beginning of the end. But it is, perhaps, the end of the beginning*”¹²).

Legea nr. 165/2013 a fost deseori criticată, completată, modificată ca urmare a unor critici de constituționalitate, cel mai recent ca urmare a deciziilor în cauza Văleanu și alții c. României¹³, care a criticat mecanismul de restituire tocmai pentru întârzierile persistente în evaluarea cererilor de despăgubire. OUG nr. 38/2025 aduce și ea noi măsuri cu privire la evaluarea imobilelor, criticate amplu, asupra cărora nu vom insista¹⁴.

Vom insista, însă, în cadrul acestui material asupra unei măsuri care, deși cel puțin aparent redusă ca importanță în ansamblul OUG nr. 38/2025, prezintă grave probleme de

⁵ Accesată la adresa <https://gov.ro/ro/guvernul/procesul-legislativ/note-de-fundamentare/nota-de-fundamentare-oug-nr-38-08-08-2025&page=1>.

⁶ M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

⁷ M. Of. nr. 8 din 12 ianuarie 2000.

⁸ M. Of. nr. 279 din 29 noiembrie 1995.

⁹ M. Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005.

¹⁰ M. Of. nr. 653 din 22 iulie 2005.

¹¹ M. Of. nr. 778 din 22 noiembrie 2010.

¹² W. S. Churchill, *The End of the Beginning*, Ed. Cassell, Londra, 1943, p. 265 et. s., accesat la adresa <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1941-1945-war-leader/the-bright-gleam-of-victory/>.

¹³ M. Of. nr. 688 din data de 23 iulie 2025.

¹⁴ A se vedea, pentru o critică adusă acestor măsuri, B. Ilie, Punct de vedere față de OUG nr. 38/2025 privind modificarea 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, accesat la adresa <https://www.juridice.ro/795381/punct-de-vedere-fata-de-oug-nr-38-2025-privind-modificarea-legii-nr-165-2013-privind-masurile-pentru-finalizarea-procesului-de-restituire-in-natura-sau-prin-echivalent-a-imobilelor-preluate-in-mod.html>.

constituționalitate și nu numai. Avem în vedere în principal următoarele prevederi, pe care le redăm mai jos pentru facilitarea accesului cititorului:

Art. 31 alin. (2¹) din Legea nr. 165/2013, forma modificată prin OUG 38/2025: *„În cazul transmiterii drepturilor recunoscute prin decizia de compensare, dobânditorul are dreptul la un număr de puncte egal cu suma dintre prețul plătit fostului proprietar (...) și un procent de 15% din diferența până la valoarea punctelor dobândite”*;

Art. 31 alin. (3²) din Legea nr. 165/2013, forma modificată prin OUG 38/2025: *„Prin excepție de la prevederile alin. (3), deținătorul de puncte poate opta pentru valorificarea punctelor în numerar, într-o singură tranșă. În acest caz, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților emite un singur titlu de plată pentru 40% din cuantumul punctelor stabilite prin decizia de compensare sau, după caz, din punctele rămase de valorificat”*.

Art. II alin. (1) din OUG nr. 38/2025: *„Prevederile art. 31 alin. (2¹), (2²) și (3) se aplică în mod corespunzător și deciziilor de compensare aflate, la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, în procedura de valorificare a punctelor în numerar”*.

Dispozițiile redate mai sus, deficitare din punct de vedere al tehnicii legislative, lasă descrisă calea unor interpretări contrare regulilor constituționale. Înainte de a analiza punctual problemele observate, credem că nu este lipsită de interes o scurtă descriere a mecanismului de despăgubire reglementat de Legea nr. 165/2013 (A). Pe baza acesteia, vom avea în vedere trei aspecte punctuale: aplicarea potențial retroactivă a legii (B), ocrotirea dreptului de proprietate (C) și intervenția Statului în economie în detrimentul publicului (D). În cele din urmă, vom concluziona cu privire la presupusele beneficii aduse de măsură în contrapondere față de dezavantajele semnalate (E).

A. MECANISMUL DE RESTITUIRE PRIN PUNCTE. NATURA JURIDICĂ A PUNCTELOR DE DESPĂGUBIRE

Punctele reprezintă drepturi de creanță. Legea nr. 165/2013 (care consacră, în continuare, prevalența restituirii în natură, deși este vizibil că regula a devenit excepția) prevede (ca excepție devenită regulă) compensarea prin puncte: *„[c]ererile de restituire care nu pot fi soluționate prin restituire în natură la nivelul entităților investite de lege se soluționează prin acordarea de măsuri compensatorii sub formă de puncte”* (art. 16 din Legea nr. 165/2013), un punct având valoarea de un leu (art. 21 alin. (6) din Legea nr. 165/2013) iar *„[p]unctele stabilite prin decizia de compensare emisă pe numele titularului dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorii legali ori testamentari ai acestuia, [neputând] fi afectate prin măsuri de plafonare”* (art. 24 alin. (1) Legea nr. 165/2013).

Legea nr. 165/2013 nu a clarificat expres natura juridică a punctelor de despăgubire. Potrivit art. 31 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, în termen de 3 ani de la emiterea deciziei de compensare, deținătorul de puncte poate solicita valorificarea acestora în numerar. Cererea de valorificare se depune la Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților („ANRP”) însoțită de decizia de compensare sau certificatul de deținător de puncte în original, iar în baza acestei cereri, ANRP emitea, în forma anterioară adoptării OUG nr. 38/2025, pe parcursul a 5 ani consecutivi, titluri de plată, în tranșe egale anuale, în limita valorii stabilite prin decizia de compensare.

Potrivit art. 31 alin. (8) și a art. 41 alin. (4) din Legea nr. 165/2013, sumele cuprinse în titlurile de plată se plătesc de către Ministerul Finanțelor Publice în cel mult 180 de zile de la emitere.

Mai mult, art. 1 alin. (6) coroborat cu alin. (8) din Anexa la Ordinul Ministerului Finanțelor Publice („MFP”) nr. 90/2013¹⁵ stabilesc că Ministerul Finanțelor Publice virează sumele aferente titlurilor de plată într-un cont deschis la CEC Bank în termen de maximum 175 de zile de la primirea titlului, fără a depăși termenul prevăzut de art. 31 alin. (3) și art. 41 alin. (4) din Legea nr. 165/2013.

Față de aceste prevederi, cu precădere odată eliminată posibilitatea de a utiliza punctele la eventuale licitații, singurul regim juridic care reiese din reglementare și care este compatibil cu ansamblul sistemului juridic este acela al unui drept de creanță: odată dobândite de titulari, aceștia dobândesc dreptul de a pretinde statului plata echivalentului în numerar al punctelor, la paritatea 1 punct = 1 leu. Aceste puncte de despăgubire au, prin urmare natura juridică a unui drept de creanță al titularilor împotriva statului român, fiind deci supuse regimului articolului 44 alineatul (4) din Constituția României.

În plus, art. 1 alin. (2) din Ordinul MFP nr. 90/2017 stabilește că Ministerul Finanțelor Publice are calitatea de ordonator principal de credite și îndeplinește atribuțiile și răspunderile prevăzute în Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, respectiv cele privind aprobarea angajării bugetare, lichidării și ordonanțării cheltuielilor din fonduri publice. Prevederile art. 1 alin. (3) din Ordinul MFP nr. 90/2017 se limitează doar la a menționa că titlurile de plată emise de ANRP reprezintă angajamente legale. Prin angajament legal se înțelege actul juridic prin care se creează, în cazul actelor administrative sau contractelor ori se constată, în cazul legilor, hotărârilor de Guvern, acordurilor, hotărârilor judecătorești, obligația de plată pe seama fondurilor publice (art. 2 pct. 3 din Legea nr. 500/2002). Așadar, în concepția Ordinului MFP nr. 90/2017, titlul de plată reprezintă un act juridic prin care se constată obligația de plată pe seama fondurilor publice, fără a face vreo precizare în sensul naturii dreptului sau a caracterului executoriu al acestuia.

În jurisprudența instanțelor judecătorești¹⁶ s-a reținut (cu privire la o reglementare anterioară) că *„[d]eși actele normative anterior menționate nu conferă caracter de titlu executoriu deciziei emise de ANRP sau hotărârii emise de Comisiile de aplicare a Legii nr. 9/1998 sau a Legii nr. 290/2003. Tribunalul reține că, în tăcerea legii speciale, urmează a se aplica regula generală, respectiv cea potrivit căreia actul administrativ este executoriu. A pretinde recurentului să urmeze o nouă procedură judiciară pentru valorificarea aceluiași drept constituie o sarcină excesivă, ceea ce este de natură să contravină exigențelor instituite de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Prin urmare, Tribunalul constată că recurentul deține un titlu executoriu, creanța este certă, lichidă și exigibilă, în sensul prevederilor art. 279 C. proc. civ. (1865), iar dispoziția cuprinsă în titlu poate fi dusă la îndeplinire pe cale de executare silită”*.

Prin urmare, îndrăznim să afirmăm că, odată emisă decizia de compensare prin puncte de către ANRP, aceste puncte ar trebui să fie calificate drept o creanță a titularului deciziei împotriva Statului. În plus, odată emis titlul de plată pentru o anumită tranșă anuală, acesta ar trebui să fie considerat titlu executoriu.

Creanța consacrată este transferabilă. Pentru motivele arătate anterior, odată emisă decizia de compensare prin puncte, conform art. 21 alin. (6) din Legea 165/2013 (*„un punct are valoarea de un leu”*), în patrimoniul titularilor se regăsește o creanță certă, un drept

¹⁵ M. Of. nr. 63 din 25 ianuarie 2017.

¹⁶ Tribunalul București, Secția a V-a civilă, decizia nr. 385/2011, transmisă în rezumat de Judecător Evelina Oprina, în R.R.E.S. nr. 1/2011, p. 147 – 151.

câștigat, nu o simplă speranță sau un drept litigios.

Având în vedere faptul că decizia de despăgubire prin puncte conferă titularului său un drept de creanță împotriva statului român, acest drept de creanță este reglementat de principiul general aplicabil al alienabilității drepturilor, în special a drepturilor de creanță. Orice limitare a acestui principiu, limitare legală sau convențională, trebuie să fie prevăzută în mod expres și interpretată strict. Mai mult, fiind o creanță împotriva statului, utilizarea acesteia este garantată în condițiile art. 44 din Constituția României în același mod cu proprietatea.

În plus, prevederile art. 31 alin. (2) din Legea nr. 165/2013 prevăd expres că drepturile care decurg din deciziile de compensare se pot transmite în tot sau în parte de către titularii acestora către terțe persoane, caz în care se emite certificat de deținător de puncte iar titlurile de plată sunt emise de ANRP în beneficiul dobânditorilor ulteriori.

Mai mult, în conformitate cu art. 1569 alin. (1) din Codul civil, creanțele declarate inalienabile prin lege nu pot fi cesionate și, în conformitate cu alineatul (2) al aceluiași articol, creanța care are ca obiect o altă prestație decât plata sumei de bani poate fi cesionată numai dacă o astfel de cesiune nu face executarea substanțial mai oneroasă. Prin interpretarea textelor antemenționate, rezultă că creanțele care au ca obiect plata unei sume de bani sunt, în principiu, cesionabile, cu excepția cazului în care legea prevede altfel (în mod expres).

Având în vedere faptul că drepturile de creanță care decurg din decizia de despăgubire au ca obiect plata unei sume de bani (1 punct fiind egal cu 1 RON), putem concluziona că astfel de creanțe sunt cesionabile.

În special în cazul în care certificatul de deținător de puncte a fost deja emis de ANRP anterior intrării în vigoare a OUG nr. 38/2025, ne aflăm așadar în prezența unui drept de creanță al cărui debitor este statul român, intrat valabil în patrimoniul unui dobânditor la o valoare stabilită prin lege, pe care statul român ar refuza să îl recunoască aplicând o formulă de calcul neprevăzută de lege la momentul dobândirii dreptului. În plus, în aceste situații, creditorul acelei creanțe este noul titular al titlului de plată (dobânditorul ulterior), iar garanția constituțională va juca în beneficiul acestuia (cesionarul).

Mai mult, față de dispozițiile art. 24 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 („[p]unctele stabilite prin decizia de compensare emisă pe numele titularului dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorii legali ori testamentari ai acestuia, nu pot fi afectate prin măsuri de plafonare”), apreciem că aceste puncte, odată stabilite pe numele titularului dreptului de proprietate, se află la dispoziția acestuia pentru a le înstrăina după cum apreciază de cuviință, orice măsuri de plafonare intervenite ulterior fiind inconsecvente cu regulile consacrate prin chiar aceeași lege. În forma actuală a Legii nr. 165/2013, după modificările operate prin OUG nr. 38/2025, art. Art. 31 alin. (2¹) operează chiar o astfel de modificare: *„În cazul transmiterii drepturilor recunoscute prin decizia de compensare, dobânditorul are dreptul la un număr de puncte egal cu suma dintre prețul plătit fostului proprietar (...) și un procent de 15% din diferența până la valoarea punctelor dobândite”*.

B. APLICAREA RETROACTIVĂ A LEGII

Art. II alin. (1) din OUG nr. 38/2025 dispune următoarele: *„Prevederile art. 31 alin. (2¹), (2²) și (3) se aplică în mod corespunzător și deciziilor de compensare aflate, la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, în procedura de valorificare a punctelor*

în numerar”.

Prin urmare, în primul rând se operează o modificare pe care o apreciem contrară dispozițiilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 (care nu au fost modificate prin OUG nr. 38/2025). Deși înțelegem fina distincție tehnică între a plafona suma plătită la stația de origine sau la stația de destinație, autorii legii gândindu-se probabil că permit titularului inițial să vândă 100 de puncte, doar nu permit dobânditorului ulterior să cumpere 100 de puncte decât dacă plătește pentru ele minimum 85 de lei, efectul produs este același: titularul deciziei de compensare nu mai poate dispune liber de o creanță de care ar trebui să poată dispună liber. Pentru dobânditorul creanței nu ar conta valoarea pe care înstrăinătorul (titularul inițial al deciziei de compensare) ar putea-o dobândi, ci valoarea la care dobânditorul ar putea-o valorifica. Or, diminuând această valoare, legiuitorul limitează chiar titularului inițial posibilitățile de a-și valorifica creanța în forme alternative.

Problema ni se pare cu atât mai gravă în situația în care actul de transfer (i.e. contractul de cesiune) a fost încheiat anterior intrării în vigoare a OUG nr. 38/2025. În atare ipoteză, dobânditorul ulterior a dobândit valabil în patrimoniul său o creanță împotriva Statului, iar același stat pare că dispune că nu va avea dreptul să o valorifice decât în anumite limite.

Curtea Constituțională a statuat constant că o regulă nouă nu poate afecta retroactiv drepturi câștigate sau situații juridice epuizate sub legea veche¹⁷. Pentru a decide dacă ne aflăm într-o atare ipoteză, este important să delimităm ce presupune un transfer de puncte care să fie consumat, deci *facta praeterita*. Astfel cum arătam, conform art. 31 alin. (2) din Legea nr. 165/2013, drepturile care decurg din deciziile de compensare se pot transmite în tot sau în parte de către titularii acestora către terțe persoane, caz în care se emite *certificat de deținător de puncte*.

În primul rând, stabilit fiind că a operat o cesiune de creanță, amintim că o creanță poate fi privită fie din interiorul raportului obligațional din conținutul căreia face parte, și atunci ea este o legătură juridică, fie din exteriorul acestui raport, caz în care va fi percepută doar valoarea (extrinsecă a) creanței, putându-se încheia acte juridice care să o aibă ca obiect (derivat). În acest din urmă caz vorbim despre creanța-obiect¹⁸. Pe dobânditorul creanțelor nu îl interesează raportul obligațional dintre părțile inițiale, ci doar obiectul acestui raport, reprezentat de posibilitatea de a încasa în viitor o sumă de bani. Dacă această posibilitate dispare sau este limitată, valoarea economică a creanței-obiect este diminuată.

În al doilea rând, în situația pe care o descriem, transferurile de puncte consumate anterior OUG 38/2025 au generat drepturi patrimoniale concrete care nu pot fi diminuate retroactiv prin modificarea unilaterală a formulei de calcul. Odată emis certificatul de deținător de puncte, raportul obligațional însuși se transformă (nu degeaba cesiunea de creanță este considerată o modalitate de transformare a obligației), una dintre părțile raportului obligațional (creditorul) fiind schimbată. Debitorul (Statul) ia act de schimbarea creditorului emițând certificatul de deținător de puncte, iar la acest moment întinderea obligației de plată a fost deja consumată iar situația juridică legată de cesiunea de creanță poate fi considerată epuizată.

Interpretarea (măcar relativ) constituțională conformă a acestei ordonanțe de urgență

¹⁷ A se vedea, cu titlu de exemplu, Decizia CCR nr. 120/2007, Decizia CCR nr. 812/2006, Decizia CCR nr. 657/2018 sau Decizia CCR nr. 755/2014.

¹⁸ A se vedea, pentru natura duală a creanței, R. Rizoiu, *Garantii civile*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 456.

ar limita aplicarea noilor prevederi exclusiv la transferurile de drepturi care vor avea loc *după* intrarea în vigoare a ordonanței. Cu alte cuvinte, la acele ipoteze în care un titular inițial al unei decizii de compensare ar fi solicitat deja ANRP, anterior transferului către un terț, emiterea de titluri de plată, iar ANRP ar fi emis titlurile pentru o parte dintre tranșele anuale, obiect al transferului făcându-l doar tranșele ulterioare pentru care titlul de plată nu ar fi fost încă emis. Deși nu credem că această soluție este una adecvată, generând la rândul său probleme de predictibilitate a legii, am putea admite cu rezerve că modificarea ar privi *facta pendentia*. De altfel, și Consiliul Legislativ a atras atenția, în avizul său (condiționat) la proiectul de ordonanță¹⁹, asupra riscului ca anumite interpretări ale ordonanței să îi imprime acesteia efect retroactiv.

C. ÎNCĂLCAREA DREPTULUI DE PROPRIETATE

Cel puțin la fel de grav, aplicarea retroactivă a dispozițiilor art. 31 alin. (2¹) din Legea nr. 165/2013 generează o încălcare a articolului 44 din Constituția României, materializându-se într-o expropriere mascată, fără justă și prealabilă despăgubire.

Astfel cum arătam, în special în cazul în care certificatul de deținător de puncte a fost deja emis de ANRP anterior intrării în vigoare a ordonanței, ne aflăm în prezența unui drept de creanță al cărui debitor este statul român, intrat valabil în patrimoniul unui dobânditor la o valoare stabilită prin lege, pe care statul român ar refuza să îl recunoască aplicând o formulă de calcul neprevăzută de lege la momentul dobândirii dreptului. În plus, în aceste situații, creditorul acelei creanțe este noul titular al titlului de plată (dobânditorul ulterior), iar garanția constituțională va juca în beneficiul acestuia (cesionarul).

Încălcarea dreptului de proprietate este cu atât mai vădită cu cât ea intervine după suspendarea repetată pentru trei ani consecutivi a emiterii titlurilor de plată, această măsură echivalând deja cu o îngrădire a dreptului de proprietate garantat de Constituție, cu precădere în contextul inflației ridicate din ultimii ani care a erodat deja valoarea reală a punctelor de despăgubire. Diminuarea retroactivă a valorii punctelor dobândite reproduce toate elementele exproprierii mascate prin existența unui transfer forțat de valoare patrimonială, absența unei justificări de utilitate publică pentru afectarea retroactivă a drepturilor deja dobândite sub vechea lege, și lipsa oricărei forme de despăgubire justă și prealabilă.

În plus, punctele de compensare constituie „*bunuri protejate*” în sensul CEDO. Conform jurisprudenței constante a CEDO, aceste concepte au o semnificație autonomă, independentă de clasificarea formală din dreptul intern. După cum a stabilit Curtea²⁰, problema care trebuie examinată în fiecare caz este dacă circumstanțele cauzei, considerate în ansamblu, au conferit reclamantului un interes patrimonial substanțial protejat de articolul 1 din Protocolul nr. 1.

CEDO a stabilit chiar prin cauza Atanasiu, care ar trebui să fie familiară autorităților, de vreme ce a stat la baza Legii nr. 165/2013, că „*odată ce un stat contractant, după ce a ratificat Convenția, inclusiv Protocolul nr. 1, adoptă o legislație care prevede restaurarea totală sau parțială a bunurilor confiscate în temeiul unui regim anterior, se poate considera că o astfel de legislație generează un nou drept de proprietate protejat prin articolul 1 din*

¹⁹ http://www.clr.ro/wp-content/uploads/2025/08/Aviz_560_2025.pdf, pct. 9.

²⁰ Anheuser-Busch Inc. c. Portugaliei, 2007, § 63; Broniowski c. Poloniei, 2004, § 129.

Protocolul nr. 1²¹.

Legea 165/2013 este exact o astfel de legislație reparatorie care a generat drepturi noi de proprietate pentru persoanele care îndeplinesc condițiile de îndreptățire. Certificatele de puncte emise în baza acestei legi constituie, prin urmare, „bunuri protejate” în sensul CEDO.

În ceea ce privește speranța legitimă a deținătorului, pentru ca o „speranță” să devină „legitimă” în sensul CEDO, aceasta trebuie să fie de o natură mai concretă decât o simplă speranță și să se bazeze pe o prevedere legală clară și pe o practică administrativă constantă²². Deținătorii de puncte au speranțe legitime concrete bazate pe prevederea legală explicită din art. 21 alin. (6) din Legea 165/2013, pe actul administrativ concret (certificatul de deținător de puncte) cu valoare determinată și pe procedura stabilă pentru valorificarea punctelor în numerar, care, până la OUG 38/2025, nu prevedea niciun mecanism care să conducă la diminuarea valorii punctelor la momentul conversiei în titluri de plată și care a fost respectată de autoritățile administrative un număr semnificativ de ani.

Mai mult decât atât, Articolul 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO consacră garanții procedurale împotriva intervenției arbitrare a autorităților publice în dreptul de proprietate, Curtea reținând că orice interferență cu drepturile protejate de acest articol trebuie să îndeplinească cerința legalității²³. În același timp, existența unei baze legale în dreptul intern nu este suficientă, în sine, pentru a satisface principiul legalității. Baza legală trebuie să aibă o anumită calitate, și anume trebuie să fie compatibilă cu statul de drept și să ofere garanții împotriva arbitrarului²⁴.

Până la urmă, mecanismul Legii nr. 165/2013 ar fi trebuit să fie, pentru persoanele afectate de naționalizări, finalul unui proces judiciar prin care aceștia să își obțină despăgubirile cuvenite. În absența ultimei etape – plata propriu-zisă – nu putem vorbi despre o decizie favorabilă efectivă. Din acest punct de vedere, Curtea EDO a stabilit că legile care modifică în favoarea statului dispoziții de drept aplicabile în procedurile administrativ-jurisdicționale aflate în curs sunt admisibile doar dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții: (i) să nu existe o hotărâre definitivă pronunțată în cauză, (ii) modificarea să fie inspirată dintr-un motiv imperios de interes general și (iii) să fie menținut un raport rezonabil de proporționalitate între interesul general și restrângerea drepturilor individuale²⁵.

Or modificarea de către stat a regulilor aplicabile în procedurile administrative în favoarea sa, după ce a amânat oricum în mod repetat derularea acestora până la apariția modificării legislative²⁶, constituie o încălcare gravă a dreptului la un proces echitabil.

Conform Legii 165/2013, cesiunea punctelor nu conducea la o altă formulă de calcul

²¹ Maria Atanasiu și alții c. României, 2010, § 136.

²² Kopecký c. Slovaciei, 2004, §§ 49-50; Gratzinger și Gratzingerova c. Republicii Cehe, 2002, § 73; Malysh și alții c. Rusiei, 2010, § 68, Volokitin și alții c. Rusiei, 2018, § 23.

²³ Vistiņš și Perepjolkins c. Letoniei, 2012, § 95; Béláné Nagy c. Ungariei, 2016, § 112.

²⁴ East West Alliance Limited c. Ucrainei, 2014, § 167; Ünsped Paket Servisi SaN. Ve TiC. A.Ş. c. Bulgariei, 2015, § 37; Vistiņš și Perepjolkins c. Letoniei, 2012, § 96.

²⁵ A se vedea, de exemplu, cauzele Zielinski și Pradal, Gonzalez și alții c. Franței și National & Provincial Building Society c. Marii Britanii.

²⁶ Anterior OUG nr. 38/2025 a existat o serie de amânări succesive prin OUG nr. 90/2023, care a suspendat emiterea titlurilor în perioada 1 noiembrie 2023 - 31 martie 2024, OUG nr. 107/2024, care a suspendat emiterea titlurilor până la 31 decembrie 2024 și OG nr. 10/2025, care a extins suspendarea pentru întregul an 2025.

pentru transformarea punctelor în titluri de plată. Dimpotrivă, legea a permis și reglementat crearea unei piețe secundare pe care să fie tranzacționate punctele de despăgubire, ca un mecanism legal și legitim care contribuia la lichiditatea sistemului de despăgubire.

În cazul OUG 38/2025, niciuna din aceste condiții nu este îndeplinită: certificatele de deținător de puncte sunt acte administrative definitive, nu există un motiv imperios de interes general care să justifice modificarea retroactivă și lipsește orice proporționalitate, măsura fiind exclusiv în favoarea statului-debitor.

D. COMPORTAMENTUL ANTICONCURENȚIAL AL STATULUI

În ultimul rând, modificările propuse prin adăugarea art. (3²) („Prin excepție de la prevederile alin. (3), deținătorul de puncte poate opta pentru valorificarea punctelor în numerar, într-o singură tranșă. În acest caz, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților emite un singur titlu de plată pentru 40% din cuantumul punctelor stabilite prin decizia de compensare sau după caz, din punctele rămase de valorificat”) indică, pe de o parte, că presupusa motivare din expunerea de motive în sensul descurajării deținătorilor ulteriori este nejustificată și, pe de altă parte, reprezintă un comportament anticoncurențial.

Pe de o parte, statul pare a afirma, prin expunerea de motive, că dorește să descurajeze piața secundară prin care aceste puncte de despăgubire erau dobândite de persoane care puteau aștepta plata lor eșalonată în schimbul unui discount față de valoarea nominală a creanței.

Pe de altă parte, posibilitatea acordată titularilor de puncte de a obține doar 40% din valoarea punctelor compensatorii într-o singură tranșă contravine scopului declarat al legii de a asigura despăgubirea integrală a persoanelor cărora le-au fost confiscate abuziv imobilele. De fapt, Statul Român, deși încearcă declarativ să descurajeze piața deținătorilor ulteriori, ajunge să joace rolul de intermediar unic (eliminând „concurența privată” prin limitarea despăgubirilor pe care acești deținători privați le-ar putea valorifica în numerar).

Mai important, odată eliminată piața privată a dobânditorilor de puncte, Statul se substituie acestora oferind mai puțin decât ar fi obținut victimele pe piața liberă. Înainte de seria de suspendări a plăților / a emiterii titlurilor de plată din perioada 2023 - 2025, piața secundară oferea titularilor aproximativ 60-70% din valoarea nominală a deciziilor. Chiar și în actualul climat incert, prețul oferit este peste cel de 40% oferit de stat prin Proiect. Consultarea anunțurilor publice disponibile la acest moment relevă un preț de 42-45%²⁷.

Astfel, prin eliminarea investitorilor privați din mecanismul de despăgubire, Statul nu doar că încalcă scopul legii de a repara în totalitate prejudiciul (încurajând o reparare parțială dar mai rapidă), ci își asumă o poziție de monopol care îi permite să stabilească în mod arbitrar un nivel de compensare semnificativ mai redus. Prin această intervenție, statul restricționează concurența stabilind unilateral ce înseamnă, în aceste condiții, *time-value of money*, denaturează condițiile de tranzacționare și împiedică funcționarea mecanismelor private care ar fi asigurat cele mai avantajoase oferte pentru titulari.

Deși poate nu este cea mai gravă problemă identificată și poate nu este vorba despre o încălcare cu un impact major (din expunerea de motive a OUG nr. 38/2025, nu pare că ar fi vorba despre o piață extrem de amplă ca volum sau valoare a tranzacțiilor), ea ni se pare

²⁷ A se vedea, de exemplu, anunțul de pe site-ul <https://dosaresipuncteanrp.ro/>, accesat ultima dată la 12 septembrie 2025.

totuși simptomatică pentru climatul de neîncredere alimentat de noile măsuri.

E. CONCLUZII

În economia modificărilor operate prin OUG nr. 38/2025, problema pe care am semnalat-o este probabil una minoră ca impact. Ea ni s-a părut, totuși, importantă prin prisma caracterului vădit al încălcărilor. Astfel de reglementări riscă să submineze grav încrederea cetățenilor în promisiunile statului și în stabilitatea drepturilor câștigate, având, efecte negative nu doar juridice, ci și, ca urmare a „bulgărelui de zăpadă”, efecte sociale și economice.

Orice intervenție legislativă asupra mecanismului despăgubirilor, mai ales cu caracter retroactiv și în defavoarea deținătorilor de drepturi deja consfințite, transmite un semnal profund negativ către societate. Statul, deși declară că dorește „coerentizare” și „predictibilitate”, demonstrează că regulile jocului se pot schimba oricând o cere interesul bugetar²⁸. Atunci când statul modifică modul în care se acordă – sau se limitează – despăgubiri chiar pentru bunuri recunoscute ca fiind „bunuri protejate” în sensul CEDO, anulează însăși esența reparării unui abuz istoric. O face, în plus, sub pretextul că ar rezolva problema unor „samsari”, transformându-se chiar el într-un samsar, dar unul mai zgârcit. Și o face după ce același stat a transmis constant semnale pozitive, chiar autoritatea inițiatoare a OUG nr. 38/2025 afirmând anterior că „este vorba de o valoare deja stabilită, pe care statul urmează să o achite, într-un număr de ani. Nu mai este nimic asupra căruia s-ar putea interveni. Zece puncte fac zece lei”²⁹.

Concluzionând, orice reformă autentică – cu atât mai mult una care ar trebui să repare nedreptăți istorice – are nevoie de încrederea celor afectați. Dacă statul ignoră garanțiile constituționale, modifică constant regulile și sacrifică transparența pentru interese oportuniste, nu doar că nu restabilește încrederea, ci o compromite pe termen lung. Or, astfel cum arătam într-un material anterior³⁰, este esențial ca, alături de măsurile de

²⁸ De altfel, ezităm cu privire la caracterul semnificativ al impactului bugetar. Doar ca exemplu, dacă toate persoanele îndreptățite s-ar folosi de prerogativa de a dobândi 40% din despăgubiri într-o singură tranșă, impactul bugetar pentru un singur exercițiu s-ar majora de la 15% din totalul punctelor (echivalentul unei tranșe din 7) la 40% din totalul punctelor emise... Or, dacă problema este rezolvarea unui deficit existent și urgent, accelerarea scadenței obligației de plată nu este, poate, cea mai fericită strategie.

²⁹ Interviu accesat la adresa <https://www.bursa.ro/2-2-miliarde-de-puncte-acordate-pana-acum-celor-pagubiti-de-regimul-comunist-fostii-proprietari-pot-solicita-anrp-valorificarea-punctelor-primate-ca-despagubire-69546138>. Citatul complet: „E foarte important să înțelegeți că aici nu este vorba de nimic litigios. După ce noi am stabilit numărul de puncte, nu mai este nimic în litigiu. Aici este vorba de o valoare deja stabilită, pe care statul urmează să o achite, într-un număr de ani. Nu mai este nimic asupra căruia s-ar putea interveni. Zece puncte fac zece lei. Unii le-au vândut cu 3 lei, cu 4 lei, cu 5 lei. Cei care au cumpărat au rămas să aștepte să își ia banii, în rate. Eu nu spun nici că e bine, nici că e rău, dar, din punctul meu de vedere, nu este nimic ilegal în faptul că unii vor face venituri din cumpărarea și vânzarea de puncte. Ar trebui ca aceste tranzacții să stârnească interesul statului, sub aspectul impozitului. Dar, în rest, atât timp cât tranzacțiile acestea se desfășoară la vedere, nu văd o problemă.

Important este să le dăm foștilor proprietari titluri de despăgubire și să stabilim valoarea despăgubirilor. Asta este ceea ce face ANRP.

Cu Fondul Proprietatea a fost altceva, oamenii și-au vândut drepturile înainte să știe ce va urma. Unii au cumpărat cu o sută de mii dosare pe care, ulterior, au primit milioane.

Acum, este vorba despre oameni care știu valoarea”.

³⁰ M. Gherghe, Exerciții de echilibristică. Costurile (de)reglementării și alocarea acestora, în Revista Română de Drept Privat nr. 1/2025, pp. 158 – 184.

protecție, statul, prin autoritățile sale, să arate că funcționează. Or aceasta presupune că statul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă, să legifereze atunci când este nevoie (în detrimentul unei ordonanțe de urgență aflate în transparență doar două zile), să fie semnificativ mai transparentă în ceea ce privește procesul decizional și să rezolve problemele sistematizat, iar nu heuripist.